

البعثة الدولية للانتخابات العراقية التقرير النهائي لانتخابات 15 كانون الأول 2005 لمجلس النواب العراقي

المحتويات
الملخص التنفيذي
المقدمة
الإطار القانوني
تسجيل الناخبين
اعتماد الكيانات السياسية، والائتلافات، والمرشحين
إعلام الناخبين وتثقيفهم
الاستعدادات للانتخابات
مستوى الوصول إلى وسائل الإعلام
الاقتراع
عد الأصوات وتجميع النتائج
عملية معالجة الشكاوى المتعلقة بالانتخابات
الخلاصة
الملحق رقم (1)
الملحق رقم (2)
الملحق رقم (3)
الملحق رقم (4)
الملخص التنفيذي

تشكلت البعثة الدولية للانتخابات العراقية في كانون الأول 2004 بدعم من الأمم المتحدة والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لتقييم مجرى العملية الانتخابية في العراق ، وتقديم تقييماتها وأحكامها المبنية على الخبرة، والمساهمة في بناء القدرات الانتخابية البشرية العراقية أثناء الدورة الانتخابية للعراق في العام 2005.

بشكل عام، ترى البعثة الدولية للانتخابات العراقية أن المفوضية العليا تواصل تحسين وتطوير إدارتها للعملية الانتخابية في العراق ، استناداً إلى الخبرات والنجاحات التي تحققت جراء انتخابات كانون الثاني 2005 واستفتاء تشرين الأول 2005. حيث تهنئ البعثة الدولية المفوضية العليا على نجاحها في أداء مهماتها في ظل مهل زمنية ضيقة، وأوضاع أمنية صعبة، ونظام انتخابي معقد، ومتابعة دقيقة من قبل المجتمع الدولي. ومع أن هذا التقرير يعرض بالتفصيل العديد من مجالات الانتخابات في العراق التي تحتاج إلى تطوير، لكن خبراء البعثة خلصوا إلى أن انتخابات كانون الأول 2005 كانت متوافقة مع المعايير الدولية للانتخابات سواء على صعيد إطارها القانوني، أو تخطيطها، أو إجراءاتها، أو شؤونها اللوجستية. فضلاً عن ذلك، فقد عكست نتائج الانتخابات إرادة الناخبين.

ومع انتهاء تفويض المفوضية العليا الحالية، توصي البعثة الدولية للانتخابات العراقية بقوة أن يقرّ مجلس النواب تشريعاً لإبقاء المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق كمؤسسة. وفي هذا التشريع، سيكون من الملائم درس إمكانية إدخال تعديلات على هيكلية المفوضية العليا وتكوينها وآلية عملها. وذلك لضمان سرعة استجابة المفوضية وحيادها ونزاهتها، ويستحسن أن يجري تحديد أدوار واضعي السياسة و المناطيين بتطبيقها في مجلس المفوضين ومدير الإدارة الانتخابية، وبوضع قواعد للعمل واتخاذ القرارات، وبمراجعة عضوية المفوضية ومدة ولاية الأعضاء وتكوينها، وباعتماد مبدأ المسؤولية المالية.

ضمنَ الإطار القانوني الذي حكم انتخابات كانون الأول 2005 جميع الحقوق والحريات السياسية ذات الصلة ويعتبر بشكل عام متوافقاً مع المعايير الدولية المعترف بها. وقد استندت صيغة التمثيل إلى التمثيل النسبي في المحافظات الـ 18 على أساس اللوائح المغلقة. ومن أصل مقاعد مجلس النواب الـ 275، جرى تخصيص 230 مقعداً للمحافظات وفقاً لمعادلات تستند إلى لوائح الناخبين التي جرى إعدادها للانتخابات كانون الثاني 2005. أما المقاعد الـ 45 الباقية فقد جرى توزيعها على قاعدة وطنية وكان الهدف منها تقليص التفاوتات الناشئة عن اعتماد نظام التمثيل النسبي على مستوى المحافظات بواسطة اللائحة المغلقة. كذلك فإن الأصوات التي جرى الإدلاء بها في إطار عملية الاقتراع في الخارج جرى احتسابها لتوزيع المقاعد الوطنية. ويوصى بأن تتخذ المفوضية العليا إجراءات لتحسين عملية معالجة الشكاوى، وتسهيل عملية الوصول إلى نتائج محطات الاقتراع، وتقليص شروط الترشيح لجهتي السن والتعليم. إضافة إلى ما سبق، يوصى بتعزيز الأنظمة الانتخابية وتوحيدها في جسم معياري واحد.

وأدى تحديث سجلات الناخبين الذي أجري في آب 2005، إلى زيادة عدد الناخبين بمقدار 8% إلى 15568702 ناخب. وقد حققت المفوضية نجاحاً محدوداً في التعامل مع المشكلات التي ظهرت في سجلات الناخبين أثناء استفتاء تشرين الأول 2005، كمثل تسلسل الأسماء، وإدراج أسماء لناخبين وهميين. ويفترض بذل جهود متواصلة لتحسين السجلات المتوفرة، وإجراء عملية تحديث إضافية له استعداداً لأي انتخابات جديدة. ويجب أيضاً اتخاذ خطوات إضافية لإطالة أمد مهلة تقديم الشكاوى، بما في ذلك تمكين الكيانات السياسية من الوصول بشكل أكبر إلى لوائح الناخبين.

لقد جرى تسجيل ما مجموعه 19 تحالفاً سياسياً و 307 كيانات سياسية و اعتماد 7655 مرشحاً. وكانت شروط الاعتماد معقولة وتضمن المساواة. ولم تسجل أي مبالغة أو معاملة اعتبارية أو تمييز أو معاملة استثنائية في عملية تطبيق القانون. غير أن المشكلات نشأت إثر محاولات لإلغاء اعتماد مرشحين استناداً إلى قانون اجتثاث حزب البعث. وتوصى البعثة بأن يعمد مجلس النواب إلى مراجعة مدى ملاءمة هذا القانون وفعاليتته، وأن تعمد المفوضية العليا إلى توضيح مدى تأثيره على اعتماد المرشحين. ومن المهم أيضاً وجود شروط لضمان المساواة في الحملات الانتخابية عبر إعداد تشريع ينظم تمويل الحملات والنفقات الخاصة بالكيانات السياسية والاتلافات والمرشحين.

تواصل المفوضية العليا تحقيق تقدم في مجال الاتصال الجماهيري لإعلام الناخبين وتنقيفهم. وكان تركيزها على بث رسائل بسيطة ومفيدة فعلاً. وأظهرت زيادة مشاركة الناخبين وجود ثقة وفهم متزايدين لعملية الانتخابات من جانب الناخبين والكيانات السياسية. وقد أدارت المفوضية العليا حملة متنوعة لإعلام الناخبين وتنقيفهم، وهي تستحق التنويه بها بسبب عدد الأدوات التي استخدمتها أثناء هذه العملية. وقد أدت زيادة الاتصالات مع المنظمات غير الحكومية والكيانات السياسية إلى توسيع دائرة انتشار مواد تنقيف الناخبين، ويوصى بتعزيز العلاقة ما بين المفوضية وهيئات المجتمع المدني أكثر.

جرى تنظيم استعدادات ما قبل الانتخابات بشكل مهني عال وجرى تنفيذها بكفاءة في ظل مجموعة شروط أمنية وسياسية ولوجستية فريدة في العراق. واستندت المفوضية العليا بوضوح إلى الخبرات السابقة التي تم اكتسابها في انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول. فجرى توظيف وتدريب أكثر من 220 ألف موظف قبل يوم الانتخابات. واعتمدت المفوضية العليا 2500 مندوب إعلامي في مختلف المحافظات و399,750 مراقب، الأمر الذي ساعد على ضمان شفافية العملية الانتخابية ونزاهتها. ومع حلول 7 كانون الأول، كانت جميع مواد الانتخابات موجودة في مدينة الشارقة في الإمارات العربية المتحدة وجاهزة ليجري تسليمها إلى 6,219 مركز اقتراع و3,1500 محطة اقتراع. لكن بقيت مشكلات عدة منها وعلى سبيل المثال العدد المحدود من الموظفين الذين يتولون معالجة الشكاوى والمشكلات العديدة النوعية المرتبطة بسجلات الناخبين.

لعب الإعلام دوراً إيجابياً خلال الحملات الانتخابية على الرغم من الضغوط التي مورست على وسائل الإعلام والنقص العام في التقاليد الديمقراطية العامة والمسؤولية المهنية في العراق. لكن بعض وسائل الإعلام لم تلتزم بقانون الإعلام أثناء الانتخابات والذي وضعته الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات ووسائل الإعلام، لا سيما لجهة واجباتها بتوفير تغطية غير منحازة لجميع المرشحين. وتفاقت هذه المشكلة بسبب السيطرة السياسية على العديد من وسائل الإعلام (وأحياناً ملكيتها بشكل كامل من قبل جهات سياسية). لذلك يوصى بإعادة النظر في هذا القانون وتعزيزه وبتوضيح دور كل من

الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات ووسائل الإعلام والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. كذلك يوصى بإنشاء هيئة مستقلة لرصد وسائل الإعلام.

في يوم الاقتراع، فتحت 97% من محطات الاقتراع أبوابها، وأدلى 76,4% من الناخبين المسجلين بأصواتهم (باستثناء الاقتراع في الخارج والاقتراع الخاص). وقد سمحت التدابير المتخذة في السجون والمستشفيات ومراكز الشرطة والقوات المسلحة لـ 68% من الناخبين المسجلين ضمن برنامج التصويت الخاص بالإدلاء بأصواتهم في 12 كانون الأول 2005. وعلى وجه الإجمال كان الوضع الأمني يوم الاقتراع جيداً وكان هناك تراجع في العنف في يوم الانتخابات بالمقارنة مع الحدين الانتخابيين السابقين. كذلك كان هناك ارتفاع مدهش في نسبة مشاركة السنة في الاقتراع، ولا سيما في محافظتي الأنبار (86,4%) وصلاح الدين (98,4%). وقد جرى الإبلاغ عن مجموعة كبيرة من المخالفات والمشكلات، لكنها كانت محصورة ولم تؤثر على النتائج الإجمالية للانتخابات.

جرى عدّ الأصوات وفرز النتائج باحتراف وكفاءة، وأسفرت عن نتائج نهائية ذات مصداقية، على الرغم من النتائج غير المتوازنة في العديد من المحافظات (حيث حصلت أكبر الكيانات السياسية على ما يقارب الـ 90% من الأصوات) وقد يعود الأمر جزئياً إلى وقوع حالات تزوير وتهديد للناخبين على نطاق محلي. وقد أسفر نظام التمثيل النسبي المعتمد عن توزيع المقاعد النيابية على 11 كياناً سياسياً، في حين جرى حساب 4,83% فقط من الأصوات على كيان سياسي واحد من بين العديد من الكيانات السياسية التي فشلت في الحصول على مقعد. وقد أدى تحقيق المفوضية العليا في الشكاوى ومعالجتها إلى تأخير إعلان النتائج النهائية إلى 20 كانون الثاني 2006.

وقد جرى تقديم 1985 شكوى إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، منها 58 شكوى مصنفة على أنها محتملة الخطورة إلى درجة قد تجعلها تؤثر على نتائج الانتخابات. غير أن التحقيقات التي أجريت لاحقاً أدت إلى إلغاء نتائج 227 محطة انتخابية، والتي تمثل أقل من 1% من إجمالي عدد محطات الاقتراع وكان لها أثر محدود أو معدوم على النتائج النهائية للانتخابات التي أعلنت في 20 كانون الثاني 2006. ولا بد من التنويه بالتعامل الجدي للمفوضية العليا مع الشكاوى التي تلقتها. لكن التأخير في اعتماد النتائج الناجم عن التحقيق في الشكاوى أضرّ بمصداقية المفوضية العليا مما أدى لتفاقم مستوى التوتر في مرحلة ما بعد الانتخابات. لذلك يوصى على المدى القصير بتقليص الحواجز أمام تقديم الشكاوى وزيادة قدرات مكتب الشكاوى التابع للمفوضية. لكن من الضروري أن يقوم مجلس النواب بتبني قانون بشأن الانتهاكات الانتخابية وأن يدرس إمكانية إيجاد هيئة منفصلة تتمتع بالسلطات القانونية اللازمة للتحقيق في هذه الانتهاكات واتخاذ الإجراءات العقابية اللازمة بحق الأشخاص أو المنظمات التي تنتهك هذا القانون.

المقدمة

تم تشكيل البعثة الدولية للانتخابات العراقية في كانون الأول 2004 لتقييم مجرى العملية الانتخابية في العراق، وتقديم المعلومات و المعرفة التقنية والأحكام المستندة إلى المعلومات الصحيحة، وتعزيز قدرات هيئة إدارة الانتخابات العراقية فيما تستعد لتنفيذ سلسلة نشاطات انتخابية للعامين 2005 و2006. وهذه البعثة المشكلة من كيانات إنتخابية إدارية في عدد من الدول، تقدم المراجعات والمشورة إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. ويمكن إيجاد معلومات إضافية حول البعثة الدولية للانتخابات على الموقع الإلكتروني www.imie.ca ويستند هذا التقرير إلى أعمال ومناقشات خبراء انتخابيين دوليين واللجنة التوجيهية للبعثة الدولية للانتخابات العراقية وسكرتارية البعثة الدولية. وعلى غرار ما جرى في الاستفتاء الدستوري في تشرين الأول 2005 وانتخابات الجمعية الوطنية الانتقالية في كانون الثاني 2005، قِيم خبراء دوليون "مجالات معينة" جرى تحديدها مسبقاً استناداً إلى معايير وأسئلة وضعتها البعثة الدولية اعتماداً على عدد من المصادر، ومن ضمنها الوثائق القانونية والتنظيمية، ومقابلات مع مشاركين رئيسيين داخل العراق وخارجه، فضلاً عن المعلومات التي وفرها مكتب البعثة الدولية في عمان وبغداد. وتشمل هذه المجالات المستهدفة ما يلي:

- الإطار القانوني
- تسجيل الناخبين
- اعتماد الكيانات السياسية والائتلافات والمرشحين
- إعلام الناخبين وتثقيفهم
- الاستعدادات للانتخابات
- الوصول إلى وسائل الإعلام
- الاقتراع
- عدّ الأصوات وفرز النتائج
- عملية معالجة الشكاوى بشأن الانتخابات

يركز هذا التقرير على نقاط قوة عملية انتخابات 15 كانون الأول ويقدم توصيات واضحة لكل من المفوضية العليا ومجلس النواب العراقي، لتحسين الأحداث الانتخابية مستقبلاً وتطوير هيكلية المفوضية العليا الجديدة وإدارتها. وهناك تقييم إضافي لبرنامج الاقتراع خارج البلاد وهو مغطى في تقرير منفصل بعنوان: **تقييم برنامج التصويت خارج البلاد لانتخابات مجلس النواب في 15 كانون الأول.**

يتمثل الهدف النهائي للبعثة الدولية في بناء القدرة المؤسسية للمفوضية عبر تقاسم المعلومات والخبرات. وبهذه الطريقة تسعى البعثة إلى مساعدة المفوضية العليا ودعمها على المدى الطويل، وفي الوقت نفسه الاحتفاظ بمركز محايد بالمسافة الكافية لتقييم العملية الانتخابية في العراق.

تكوين المفوضية العليا المستقلة للانتخابات وآلية عملها

تألفت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق في العام 2004 وفقاً لقراري مجلس الأمن الدولي رقم 1483 و 1511، واللذين أكدا على حق الشعب العراقي في تحديد مستقبله السياسي، ووفقاً لقانون إدارة الدولة العراقية للمرحلة الانتقالية، والذي نصّ على ضرورة أن يختار الشعب العراقي حكومته عبر انتخابات حرة وموثوقة، ووفقاً لقرار سلطة الائتلاف المؤقتة رقم 92، والذي كان الأداة القانونية وراء قيام المفوضية. وهذه المفوضية مستقلة كلياً عن السلطات التشريعية والقضائية والتنفيذية للدولة وتعتبر السلطة الانتخابية الوحيدة في العراق.

تتألف المفوضية العليا من ثمانية أعضاء عراقيين، ومن ضمنهم مسؤول الادارة الانتخابية الذي لا يتمتع بحق التصويت، وعضو دولي لا يتمتع بحق التصويت تعينه الأمم المتحدة. وقد جرى اختيار جميع الأعضاء من قبل لجنة دولية مرتبطة بالأمم المتحدة ومؤلفة من قضاة وخبراء قانونيين. لكن مع المصادقة على الدستور العراقي وتأليف الحكومة العراقية الجديدة بنتيجة اكتمال عملية انتخاب مجلس النواب ونجاحها، تنتهي ولاية المفوضية العليا القانونية، ويتعين استبدال هذه الهيئة بأخرى تعمل وفقاً للدستور والتدابير القانونية الجديدة.

على الرغم من أنه من الممكن أن تستمر المفوضية من دون تغيير، ولو في ظلّ إطار قانوني جديد، إلا أن لمجلس النواب الآن فرصة فريدة لإعادة النظر في هيكلية المفوضية الجديدة وتعديل تركيبها وآلية عملها وتطويرها. وتوصي البعثة الدولية بقوة أن يقوم مجلس النواب بالتعاون مع الأعضاء الحاليين في مجلس المفوضين بدراسة الاقتراحات والتوصيات التالية:

1. تطوير إطار قانوني لتعيين (واقالة) أعضاء المجلس، الأمر الذي من شأنه ضمان استقلالية المفوضيين وحياديتهم وكفاءتهم، ويزرع الثقة بهم لدى الناخبين والكيانات السياسية والمرشحين.

2. إعادة النظر في عدد المفوضين الانتخابيين. ألا يمكن تقليل عدد المفوضين في سبيل تعزيز الفعالية؟
3. إعادة النظر في مدى ضرورة عمل جميع المفوضين بدوام كامل ، أو إذا ما تجاوز عدد المفوضين الثلاثة أعضاء، فإن بإمكان بعضهم العمل بدوام جزئي ، أي فقط أثناء العملية الانتخابية
4. إنشاء **a term of appointment of commissioners** وتقرير ما إذا كان يجب أن تتداخل تعيينات المفوضين خلال الدورات الزمنية المختلفة و ذلك لضمان استمرارية المعرفة والخبرات ولضمان امكانية نقلها من إدارة انتخابية الى أخرى.
5. وضع قواعد تشريعاتية لإدارة المفوضية وعملية اتخاذ القرارات فيها، متضمنة كيفية الفصل بين السلطات بين مجلس المفوضية (الذي يضع السياسات) و الإدارة الانتخابية (التي تنفذ السياسات و تدلي بتوصياتها حول تلك التوصيات).
6. تحديد المدى الضروري للسلطة الممنوحة لمدير الإدارة الانتخابية أثناء فترة الانتخابات لتمكينه من التعامل مباشرة مع مشكلات خطيرة وغير متوقعة في العمليات الانتخابية ، على أن يقوم بإعلام مجلس المفوضين و البرلمان في وقت لاحق ، وهو أمر من شأنه تمكين المفوضية من التجاوب بسرعة أكبر مع الأحداث و تيسير العملية الانتخابية أيضاً.
7. ضمان التمويل الملائم للمفوضية وجعلها مسؤولة بشكل دائم أمام البرلمان (وليس الحكومة) بالنسبة للنفقات الانتخابية و لمستوى تنفيذ العملية الانتخابية.

توصي البعثة الدولية أيضاً بأن يقرّ مجلس النواب قانوناً بشأن الانتهاكات الانتخابية، حيث يتضمن هذا القانون أيضاً إجراءات عقابية بحق الأشخاص أو المؤسسات الذين ينتهكون هذا القانون، وذلك بالتوازي مع إيجاد هيئة منفصلة ومخولة قانوناً بالتحقيق في مثل تلك الانتهاكات الانتخابية. ويجب أن تكون هذه الهيئة مخولة بالتحرك من تلقاء نفسها، ويمكن أيضاً للمفوضية أن تحول أي حالة من حالات الانتهاك المكتشفة من خلال الشكاوى. إضافة الى ذلك، و على الرغم من كون ذلك غير ضروري، يمكن لهذه الهيئة أن تقوم بتأسيس محكمة متخصصة للحكم على القضايا الانتخابية.

الإطار القانوني

تم تقييم الإطار القانوني للانتخابات 15 كانون الأول لمجلس النواب بالمقارنة مع المعايير الديمقراطية الدولية كما جرى تعريفها في القانون الدولي ومن قبل المنظمات الدولية، وتوافق عليها بشكل واسع دعاء الديمقراطية، ومحلي الانتخابات والمنخرطين في ممارستها. وجرى تفحص ما مجموعه 28 قانوناً معيارياً، ستة منها جرى إصدارها بعد استفتاء تشريين الأول: دستور جديد، وقانون انتخابات مختصر، ونظامين جديدين بشأن توزيع المقاعد والاقتراع خارج البلاد؛ بالإضافة إلى دليلين للإجراءات الخاصة بالاقتراع العام وعدّ الأصوات، وبشأن اقتراع السجناء، والمرضى في المستشفيات، وأفراد القوى الأمنية.

الحقوق السياسية والصيغة الانتخابية

لقد اتسق الإطار القانوني للانتخابات على العموم مع المعايير الديمقراطية. وجرى ضمان الحقوق والحريات السياسية الأساسية في بيئة أمنية صعبة بالإضافة إلى الشكوك الناجمة عن الخوف من التغييرات السياسية. استندت معادلة التمثيل في مجلس النواب المكون من 275 مقعداً إلى التمثيل النسبي في المحافظات الثمانية عشرة من خلال اللوائح المغلقة. ويتم حساب الحصص البسيطة (HARE*) لتوزيع المقاعد بين الأحزاب السياسية والتحالفات، مع تطبيق قاعدة بقاء النسبة الكبرى للمقاعد الـ 230 المخصصة للمحافظات وفقاً لعدد الناخبين المسجلين. وتصنف المقاعد الـ 45 المتبقية إلى فئتين: (أ) المقاعد التعويضية، وهي مكفولة للكيبانات السياسية التي لم تفرز بأي من مقاعد المحافظات، ولكنها بلغت الحد الوطني من الأصوات بغض النظر عن عدد الأصوات التي فازت بها الأحزاب والتحالفات الرئيسية، و

* نظام HARE عبارة عن نظام تمثيل نسبي يعرف بطريقة الصوت الواحد القابل للتحويل. وقد سمي هذا النظام وفقاً لاسم المحامي الإنجليزي السير توماس هير والذي عمل على تطوير نظام تمثيل نسبي في العام 1859، وأندرو إنجلس كلارك والذي كان هو النائب العام في تسمانيا بين 1887 و 1892 ومرة أخرى من 1894 إلى 1897. وقد استخدم هذا النظام في ولاية تسمانيا لأول مرة في العام 1897 وما زال مستخدماً فيها حتى يومنا هذا لانتخاب مجلس النواب في البرلمان التسماني.



(ب) **المقاعد الوطنية** والتي جرى توزيعها من خلال كوتا (HARE) حسب مقاعد المحافظة. وكانت الصيغة أو المعادلة المستخدمة مثالا على الممارسة الديمقراطية الجيدة واشتملت على إجراءات حماية لبعض العناصر الحساسة مثل الفرص المتزايدة لتمثيل الأقليات.

وقد أدت كوتا النوع الاجتماعي – الكوتا النسائية إلى ضمان حصول النساء على 25% من مقاعد مجلس النواب من خلال اشتراط وجود امرأة واحدة على الأقل مقابل كل ثلاثة مرشحين ذكور. وحقيقة أن تمثيل النوع الاجتماعي والأقليات مكفول بموجب الدستور ومنظم تفصيلاً في قانون الانتخاب تسمح باعتبار هذا التشريع من بين التشريعات الأكثر تقدماً في العالم. فبشكل عام ، تكون مبادئ التمييز الإيجابي لصالح المرأة والأقليات حاضرة في النصوص القانونية أكثر مما هي منظمة ومكفولة في الممارسة.

أما السماح بالتصويت الخاص للعراقيين خارج البلاد، والمساجين، والمرضى في المستشفيات، والقوى الأمنية بالإضافة إلى ربط هذا التصويت بتوزيع المقاعد التكميلية، فيمكن اعتباره إجراء خلافاً وحساساً لتعزيز التمثيل الديمقراطي.

السلطة الانتخابية

السلطة الانتخابية التي تدير الانتخابات البرلمانية، أي المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، هي نفسها المسؤولة عن انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول. وبالنسبة للانتخابات كانون الأول، يبدو أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق أظهرت كفاءة أكبر من حيث إصدار الأنظمة والتعليمات اللازمة بدلاً من الدعاية لها من خلال موقعها الإلكتروني، على عكس المناسبات السابقة حيث كان يوضع كل نظام جديد في الموقع الإلكتروني مع مراعاة التوقيت المناسب لها.

تسجيل الناخبين

كانت سجلات الناخبين للانتخابات في أساسها هي ذاتها التي تمخض عنها تحديث التسجيل الذي تم في آب 2005. وجرى تقييم قواعد تحديث التسجيل لشهر آب وكانت نتائج التقييم إيجابية في تقرير البعثة الدولية الخاص بتقييم الاستفتاء. وقد اعتبرت أنها تعزز منح حق الانتخاب بشكل واضح من خلال تيسير عملية تسجيل الناخبين وضمان شفافيته وكفاءتها. وتم تنظيم عملية التسجيل خلال أيام الانتخابات لبرنامج التصويت خارج البلاد وقواعد العمليات الخاصة الأخرى لتسجيل الناخبين بطريقة ملائمة.

الكيانات السياسية وممثلو الكيانات

التزم مندوبو الكيانات السياسية ومراقبو الانتخابات بمدونة السلوك المعتمدة لدى المفوضية العليا. وخلال عمليتي الاقتراع وعدّ الأصوات، سمح لممثل واحد لكل كيان سياسي بالدخول إلى محطة الاقتراع. وتمكن المندوبون من مشاهدة جميع العمليات في محطات الاقتراع، وسمح لهم أيضاً بالتوقيع على استمارات محطة الاقتراع بصفتهم شهوداً. مع ذلك، وبغض النظر عن المعايير الدولية المعتمدة، لم تكن هناك أي أحكام بشأن السماح لممثلي الكيانات في الحصول على نسخة من كشوف الفرز في محطة الاقتراع.

مراقبو الانتخابات

لم تختلف أحكام مراقبي الانتخابات بشكل أساسي عن تلك التي استخدمت في الانتخابات الماضية والاستفتاء.

الحملات الانتخابية والإعلام

على الصعيد القانوني، جرى ضمان جميع الحريات الخاصة بتنظيم الحملات الانتخابية واستخدام وسائل الإعلام من خلال ما يلي:

- قانون الانتخابات العراقية
- النظام رقم 2005/8 الصادر عن المفوضية العليا بشأن الحملات الانتخابية وحملات الاستفتاء
- النظام رقم 2005/10 المتعلق بالإعلام
- قانون الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات و الإعلام أثناء الانتخابات
- التصريحات الملائمة الصادرة عن المفوضية العليا

التصويت وعدّ الأصوات

كانت إجراءات الاقتراع وعدّ الأصوات متوافقة مع المعايير الديمقراطية، باستثناء ما ذكر سابقاً لجهة عدم تمكن مندوبي الكيانات السياسية من الحصول على نسخ من نتائج فرز الأصوات الصادرة عن محطات الاقتراع. وقد سمح بالتصويت خارج البلاد، وفي السجون، والمستشفيات، ومعسكرات قوى الأمن والجيش.

وقد اشتمل دليل الاقتراع والعدّ لكلّ من التصويت العادي والخاص على تصاميم، وصياغات، ونماذج داخلية سهلة الاستخدام. ومن بين الخطوات المتقدمة الأخرى التي تم إنجازها، بذل الجهود لتصحيح بعض الأخطاء الثانوية بناء على ما كان في الانتخابات السابقة. فقد أوضح أن أصبح السبابة اليمنى للناخب هو الذي يجب غمس بدايته (منطقة الظفر) بالحبر الذي لا يمكن إزالته.

وبقيت مشكلة رئيسية قائمة بالنسبة إلى الالتزام بإعلان النتائج. وعلى الرغم من أنه جرى الإعلان عن النتائج الأولية من قبل المسؤول الإداري أمام الأشخاص الحاضرين في محطة فرز الأصوات، ومن ثم نقلها إلى موقع مركزي لتجميعها بشكلها النهائي، إلا أنه لم يكن يوجد أيّ التزام بإعلان النتائج الأولية الإجمالية، كما لم يكن هناك أي موعد نهائي محدد لإعلان النتائج الرسمية النهائية من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق.

كذلك فإن هناك تناقضاً بشأن استبدال النساء المرشحات على لوائح الكيانات السياسية ما بين قانون الانتخابات والنظام رقم 13\2005 الصادر عن المفوضية العليا والخاص بتوزيع المقاعد. فالقانون ينصّ على أن استبدال النائب يجب أن يكون بالمرشح التالي على القائمة وفقاً للترتيب الذي جاء فيه. لكن إذا كان المقعد الفارغ يعود لامرأة، فمن غير الضروري استبدال المرأة بامرأة أخرى ما لم يكن ذلك يؤثر على نسبة تمثيل النساء. مع ذلك، فإن النظام رقم 13\2005 الصادر عن المفوضية العليا يلزم بملاء المركز الشاغر الذي تركته امرأة بالمرأة التالية على القائمة.

إصدار الأحكام بشأن الشكاوى

من الجانب الإيجابي، وخلافاً للانتخابات كانون الثاني، بات من الممكن تقديم الشكاوى من خلال البريد الإلكتروني. إضافة إلى ذلك، أصبح بإمكان مدير مركز الاقتراع معالجة الشكاوى بشأن لوائح الناخبين بدلاً من المكتب الانتخابي للمحافظة. أخيراً، أصبحت الشكاوى بشأن صحة العدّ في محطات الاقتراع تعالج بشكل سريع. مع ذلك، بقيت ثغرة، ألا وهي عدم تحديد مواعيد قصوى لإيجاد حلّ للشكاوى من قبل مجلس المفوضين، وعدم تحديد الموعد النهائي للردّ المطلوب من الشاكي.

تعليق عام

كما كان عليه الحال في انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول، حال الوضع الأمني والبيئة السياسية من توفير بيئة سياسية محايدة تماماً ومضمار مهاد للعمل والذان يعتبران شرطاً للتنفيذ الأمثل للانتخابات الديمقراطية الأصيلة في إطار سيناريوات مرحلة ما بعد الصراع. ولقد أجريت الانتخابات في دول عديدة قبل انتهاء الصراع المسلح فيها، وباستمرار لم تشترك بعض القوى السياسية في العملية الانتخابية. وقد أظهرت التجربة الانتخابية الأخيرة في العراق أن مقاطعة الانتخابات من قبل قطاعات معينة من المجتمع لم تنجح في تقليص الحجم الكبير للمشاركة الانتخابية، وتخلي المزيد من الناخبين باستمرار عن المقاطعة في الأحداث الانتخابية المتعاقبة. ويمكن اعتبار هذا على أنه مقياس للدمج السياسي بالإضافة إلى كونه إشارة واعدة لمستقبل الديمقراطية.

التوصيات الرئيسية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق مستقبلاً:

- 1- تحديد المواعيد النهائية لـ:
 - أ- حل الشكاوى،
 - ب- تبليغ الشاكين بالقرارات المتخذة، و
 - ج- استجابة الشاكين للقرارات.
- 2- تحديد مواعيد معقولة للإعلان عن النتائج الأولية والنهائية، بعد تسوية الشكاوى التي يمكن أن تؤثر على نتائج الحدث الانتخابي بشكل مرض.
- 3- ضرورة تعليق نسخة من نتائج محطة الاقتراع مباشرة بعد إنجاز عملية عدّ الأصوات، ليتمكن مندوبو الكيانات السياسية من نسخ النتائج النهائية. وحيث تسمح بذلك البنية التحتية، يجب على رئيس محطة الاقتراع تزويد مندوبي الكيانات السياسية أو المراقبين الذين يطلبون ذلك، بنسخ مصورة من نتائج الفرز.
- 4- على المدى الطويل، وعند اكتمال التشريعات الانتخابية وبعد اختبار الأنظمة في الانتخابات المقبلة، يجب تجميع القواعد الانتخابية ضمن جسم معياري واحد ليتمكن استخدامها كإطار ناظم للأحداث الانتخابية المقبلة في العراق.

تسجيل الناخبين¹

¹ يشير هذا التقرير حصرياً إلى التسجيل لغايات التصويت العادي في العراق، ولا يشمل على السجل الانتخابي للتصويت خارج البلاد أو التصويت الخاص داخل العراق.

من خلال وجود سجل انتخابي واضح ودقيق يمكن ضمان أن يتمتع جميع المواطنين المؤهلين للانتخاب بالحق في الإدلاء بأصواتهم. وعلى الرغم من وجود بعض العيوب فيه، فقد لبي السجل الانتخابي الذي أعد واستخدم في العملية الانتخابية والتي اكتملت مع انتخابات كانون الأول لمجلس النواب في العراق وبشكل مرض المعايير الدولية. استند سجل الناخبين الذي أنشئ للانتخابات كانون الثاني إلى نظام التوزيع العام لقواعد بيانات الحصص التموينية والذي جرى تجميعه حسب العائلة. وتمكن المواطنون العراقيون من تسجيل المعلومات الخاصة بهم كناخبين أو تصحيحها في مراكز التسجيل في جميع أنحاء البلاد باستثناء محافظتي الأنبار ونيوى حيث جرى التسجيل يوم الاقتراع بسبب المشكلات الأمنية. وعلى الرغم من حصول عدد من الخروقات خلال مرحلة التسجيل الأولية أمكن تسجيل أكثر من 14,3 مليون ناخب من أصل تعداد السكان المقدر بـ 27 مليون نسمة.

على امتداد أربعة أسابيع في شهر آب 2005، جرى تحديث سجلات الناخبين في مختلف أنحاء العراق. في آب (مددت هذه الفترة لأسبوع واحد في محافظة الأنبار). وأمكن للناخبين الذين يحق لهم الاقتراع طلب إضافة أسمائهم إلى السجل، وتعديل بياناتهم الشخصية، وتغيير مراكز اقتراعهم، وشطب أسماء موتاهم إذا ما جرى تقديم الوثائق اللازمة. إضافة لذلك، جرى تحديد أسبوع لتقديم الاعتراضات يستطيع خلاله المواطنون الاعتراض على التسجيل غير القانوني لشخص يعتبرون أن لا حق له في الانتخاب نظراً لعمره أو محل إقامته (المحافظة) أو جنسيته أو وفاته. ومن أجل حماية الناخبين وتجنب الإقصاء العشوائي، توجب على مقدم الاعتراض تقديم وثائق ثبوتية تؤيد اعتراضه. لقد تمت عملية التحديث بنجاح. واشتمل سجل الناخبين في الاستفتاء على 15568702 ناخباً أي بزيادة 8,2% بالمقارنة مع تسجيل كانون الثاني. لكن مرة أخرى، سجلت حالات من أنماط التسجيل المخالفة في بعض المناطق مثل التأميم/كركوك، والتي أمكن التحقيق فيها وإيجاد حل لها قبل الاستفتاء.

أكثر من نصف الاعتراضات المقدمة خلال الاستفتاء كان متعلقاً بالتسجيل وسجلات الناخبين، وبالتحديد في ما يتعلق بالمشكلات والارتباك الناشئ عن التغييرات التي أحدثت على الترتيب الذي أعدت فيه سجلات الناخبين. كما أثار تسجيل الناخبين في يوم الاستفتاء نفسه اعتراضات، وذلك بالرغم من تحذير المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق من أن هذا التسجيل لن يحدث سوى في حالات استثنائية وبناء على تقديم وثائق معينة. لكن في مناخ من انعدام الثقة الناجم عن الشكوك بشأن مستوى مشاركة الناخبين وأنماط الاقتراع في الاستفتاء، أصبحت الأولوية لحل المشكلات المتعلقة بالسجل الانتخابي قبل إجراء انتخابات كانون الأول.

- انتخابات كانون الأول:

كشف تحقيق أجرته المفوضية العليا في أنماط التسجيل غير الطبيعية في محافظة التأميم/كركوك، أن 81297 استمارة تسجيل احتوت على عيوب خطيرة. في البداية قررت المفوضية استبعاد هذه الأسماء من سجلات الناخبين الخاصة بانتخابات كانون الأول 2005، لكنها تراجعت عن قرارها هذا لاحقاً وضمت الأسماء التي جرى شطبها إلى لائحة تكميلية. واستطاع المواطنون القادرون على إثبات أن إقصاءهم تم بغير وجه حق من السجلات بالتالي من المشاركة في الاقتراع. ومع أنه يفترض السعي إلى حماية الناخبين من الإقصاء غير المبرر، إلا أن هذا القرار أثار الشكوك بشأن مدى الحزم في التحقيق والأسس التي بني عليها القرار الأصلي. كما أن البيانات من سجل كانون الثاني وبيانات التحديث في آب اختلطت ببعضها بطريقة مربكة، الأمر الذي أثار الشكوك بشأن مدى دقة سجلات الناخبين.

لزيادة سهولة استخدام سجلات الناخبين يوم الاقتراع، تأكدت المفوضية العليا من أنه جرى ترتيب الأسماء وفقاً للتسلسل الأبجدي وكتابتها بحروف كبيرة. وللأسف تبين في مرحلة متأخرة أنه، وبسبب خطأ في الطباعة، تم فقدان 600000 قيد (أي حوالي 4% من المجموع الكلي)، من سجل الناخبين. ولم تتبع الأسماء المفقودة أي نمط محدد وكان بالإمكان طباعة وتوزيع السجلات التكميلية، الأمر الذي قلص - قلل من الآثار السلبية.

وقد تكررت المشكلات المتعلقة بإعداد وتوزيع سجلات الناخبين طوال العملية الانتخابية. وثبت في معظم الأحيان عدم فعالية الإجراءات التي اتخذتها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لتجنب المشكلات. ومع أن سجلات الناخبين لم تظهر ضمن الشكاوى الرئيسية في انتخابات 15 كانون الأول 2005، إلا أن المشكلات المرتبطة بهذه السجلات كانت سبباً لظهور عدد من الشواذات وتقديم شكاوى رسمية عدة.

تعليقات

نظراً للظروف الصعبة، من المهم التأكيد على أن القواعد التي وضعت والعمليات التي نفذت لدمج وتحديث السجل ولوائح الناخبين والتي استخدمت طوال دورة الانتخاب في العام 2005، قد حققت هدفها الأساسي المتمثل بتأمين حق الاقتراع للمواطنين على أساس من المساواة وعدم التمييز. فضلاً عن ذلك، تمكن الناخبون من المطالبة بتعديل بياناتهم الشخصية الاعتراض على التسجيل غير الملائم. ومن هذا المنظور، جاء تسجيل الناخبين في العراق مطابقاً للمعايير الدولية.

تأخذ التوصيات بعين الاعتبار قيدين مهمين. أولاً: أن السجل الحالي يستند إلى النظام العام لتوزيع الحصص التمثيلية، والذي لم يجر إعداده وتطويره أصلاً لأغراض انتخابية. بالتالي، ستبقى خصائصه المميزة عائقاً أمام تكييفه لأغراض انتخابية. ثانياً، فإن النقص في المعطيات الاجتماعية والديموغرافية الموثوقة يعيق إجراء تقييم ملائم لمدى دقة سجل الناخبين.

لذلك، وعندما تسمح ظروف البلد بذلك، يجب إعطاء الأولوية لإعداد سجل انتخابي جديد كلياً يساعد على حل بعض المشكلات الفنية والعملية التي ظهرت عند تحديث السجل الحالي وإعداد سجلات الناخبين وتوزيعها. مع ذلك، وبما أن إعداد سجل جديد قد لا يكون ممكناً على المدى القصير (خاصة إذا كانت هناك انتخابات أخرى في 2006)، فإن التوصيات التالية تقترح أن السجل الحالي سيبقى مستخدماً في المستقبل القريب.

التوصيات الرئيسية للمفوضية العليا مستقبلاً:

- 1- تحديد قواعد واضحة ودقيقة لعملية التسجيل والاقتراع في اليوم نفسه.
- 2- المحافظة على السجل الانتخابي ومراجعته بشكل مستمر وإجراء عمليات تحديث تشمل جميع الإضافات والتصحيحات وعمليات الشطب وطبع سجلات جديدة للناخبين قبل كل مناسبة انتخابية.
- 3- تمديد فترة الطعون، والإعلان بشكل واسع عن المعايير المعتمدة والإجراءات المتبعة لضمان نزاهة عملية التحديث وشفافيتها.
- 4- تزويد الكيانات السياسية عند الطلب، بسجلات الناخبين أثناء فترة الشكاوى والطعون.

اعتماد الكيانات السياسية، والتحالفات، والمرشحين

اشتمت القواعد والإجراءات المطبقة على عملية الاعتماد في انتخابات كانون الأول من التشريعات التالية:

- قانون الأحزاب والكيانات السياسية الصادر عن سلطة التحالف المؤقتة في حزيران 2004
- قانون الانتخابات الصادر عن الجمعية الوطنية الانتقالية في 12 أيلول 2005
- النظام رقم 2005\6 (اعتماد الكيانات والتحالفات السياسية)، والنظام رقم 2005\8 (الحملات الانتخابية والاستفتاءات) والنظام رقم 2005\9 (اعتماد لوائح المرشحين) الصادر عن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بين 27 آب و 20 أيلول 2005.

بسبب ضغط الوقت، اضطرت المفوضية العليا إلى اعتماد الأنظمة الرئيسة التي حكمت عملية اعتماد الكيانات السياسية قبل تبني الجمعية الوطنية لقانون الانتخابات الجديد، وبالتالي بدأت عملية اعتماد الكيانات أثناء الاستعدادات النهائية لإجراء الاستفتاء. وعلى الرغم من ذلك، فإن الإطار القانوني لم يعان من ثغرات مهمة وكانت عملية اعتماد الكيانات منظمة بشكل جيد وأديرت بفعالية من قبل المفوضية العليا.

وشملت عملية الاعتماد؛ مجموعات سياسية منظمة، واتلافات، وأفراد مستقلين يشار إليهم جميعاً بـ "الكيانات السياسية". وتعيّن على هذه الكيانات بداية تسجيل نفسها ومن ثم اعتماد لوائح مرشحيها في كل محافظة. وأمكن تقديم الطلبات إلى المكاتب الوطنية والإقليمية للمفوضية العليا وإلى مكاتبها في المحافظات، مع مهلة زمنية قصوى امتدت حتى آخر أسبوع من شهر أيلول. ومنحت الكيانات شهراً إضافياً لإقامة اتلافات في ما بينها في حال رغبت في ذلك. وأمكن استئناف أي قرار يرفض أي طلب اعتماد أمام مجلس مفوضي المفوضية العليا، وأمكن الطعن في قرارات المجلس أمام الهيئة الانتخابية الانتقالية.

جاءت شروط الاعتماد معقولة وضامنة للمساواة، وبدا أنها طبقت بإنصاف، إذ لم يسجل أي كيان سياسي عدم رضاه عن عملية الاعتماد. لكن لم يعرف عدد طلبات الاعتماد التي رفضت أو ما إذا اضطرت المفوضية إلى فرض أي عقوبات على التجاوزات المرتكبة بحق أنظمة الاعتماد.

في نهاية شهر أيلول صدر عن المفوضية العليا النظام رقم 2005/9 بشأن اعتماد قائمة المرشحين، أي قبل الاستفتاء ولكن بعد أن أقرت الجمعية الوطنية الانتقالية قانون الانتخابات الجديد. وتعيّن على كل كيان أو اتلاف سياسي معتمد تقديم قائمة بمرشحيه عن كل محافظة يرغب في تمثيلها.

نصّ النظام رقم 2005\5 الصادر عن المفوضية العليا على وجوب أن يكون المرشح المحتمل مواطناً عراقياً، ومسجلاً في سجلات الناخبين حتى يتأهل قانوناً للانتخاب كما يجب أن:

- يكون قد أتمّ الثلاثين من العمر على الأقل
- يكون غير مشمول بقانون اجتثاث البعث
- لا يكون قد أثرى بطرق غير مشروعة
- لا يكون قد حكم عليه في جريمة تمسّ الشرف
- يكون لديه شهادة الدراسة الثانوية على الأقل أو ما يعادلها.
- لا يكون عضواً في القوات المسلحة عند ترشيحه.

مرة أخرى، اشترطت الأنظمة المعتمدة بأن يجري ترتيب لوائح المرشحين حسب تسلسل معين وأن تلتزم بحصة النوع الاجتماعي وهي امرأة من بين كلّ ثلاثة مرشحين، وأن تتضمن القائمة المقدمة إلى المحافظة ثلاثة مرشحين على الأقل وحداً أقصى يوازي عدد المقاعد المتوفرة.

انتهت فترة اعتماد لوائح المرشحين في 28 تشرين الأول، وجرى خلالها اعتماد 307 كيانات سياسية و19 ائتلافاً، إلى جانب 996 لوائح تضمّ ما مجموعه 7655 مرشحاً. وتعود الزيادة في عدد الكيانات المعتمدة، والتي بلغت 25% بالمقارنة مع انتخابات كانون الثاني، جزئياً إلى مشاركة الطائفة السنية، وشكلت دليلاً على الاهتمام بالمشاركة الديمقراطية والفرص المتاحة لذلك.

لكن كانت هناك مشكلات تتعلق بشروط اعتماد المرشحين. فالشروط الخاصة بالعمر ومستوى التعليم لا تتوافق مع المعايير الدولية، ويتعيّن تغييرها وفقاً للتوصيات الواردة لاحقاً في هذا التقرير. وقد تسببت الشروط الخاصة باجتثاث البعث ببعض المشكلات. فقد طلبت هيئة اجتثاث البعث رسمياً إلغاء اعتماد 185 مرشحاً، ونتيجة لذلك قامت بعض الكيانات باستبعاد مرشحها أو استبدالها بشكل طوعي. لكن مجلس المفوضية قرّر عدم سحب اعتماد أي مرشح قبل الانتخابات بسبب عدم كفاية الأدلة. لكنه ترك الباب مفتوحاً أمام احتمال أن يفقد الأعضاء المنتخبون في مجلس النواب مقاعدهم إذا ثبت في وقت لاحق أنهم لم يستوفوا الشروط اللازمة لاعتمادهم.

في 20 أيلول، أصدرت المفوضية النظام رقم 2005\8 بشأن الحملات الانتخابية، والذي تم استكماله والتوسع فيه بموجب الأحكام المشمولة في مدونة السلوك. ولم تتغير المدونة منذ انتخابات كانون الثاني، وبقيت في الواقع المرجعية الرئيسية لأنشطة الحملات الانتخابية.

سمح بتنظيم الحملات الانتخابية منذ بداية فترة اعتماد المرشحين إلى اليوم الذي يسبق الانتخابات. ومع أن فترة الإثني عشر أسبوعاً الممنوحة للحملات الانتخابية بدت سخية، إلا أنه في الحقيقة جرى تنظيم القليل من الحملات حتى وقت متأخر من تشرين الأول/بداية تشرين الثاني (بعد الاستفتاء).

على الرغم من الحرية النسبية ضمن الإطار القانوني المتاح لتطوير أنشطة الحملات الانتخابية، كانت الحملات الانتخابية محددة بشكل جدي بحكم عاملين أساسيين: (1) جو العنف والخوف وانعدام الأمن السائد في البلاد، و(2) المخالفات المنتظمة لمدونة السلوك من قبل الكيانات السياسية، بما فيها عمليات شراء الأصوات، وأعمال التهريب، وإتلاف الدعايات الانتخابية، واستخدام الرموز والرسائل الدينية. وفي الواقع، تكثفت الشكاوى بشأن الدعايات غير المشروعة، والتخويف، أو إتلاف المواد الدعائية في يوم الاقتراع. وما من دليل على قيام المفوضية بفرض أي عقوبات لهذه الانتهاكات.

مما لا شكّ فيه أن الثغرة الأكثر أهمية في الإطار القانوني المعتمد تمثلت في غياب الشروط الدنيا من العدالة والإنصاف. وبسبب انعدام الأمن والمخالفات المنتظمة لمدونة قواعد السلوك، كانت المزايا التي حصلت عليها الكيانات السياسية الأغنى أعظم حتى خلال فترة الحملة الانتخابية. وكذلك، مرة أخرى، لم يتم وضع أي أنظمة لضبط التمويل الخاص ومنشأه ووجهته، ولم تفرض أي قيود على الإنفاق على الحملات، ولم تفرض المفوضية أي شروط تتعلق بالمساءلة أو الإفصاح عن مصادر التمويل، الأمر الذي كان من شأنه ضمان الحد الأدنى من الشفافية في تمويل الحملات الانتخابية والإنفاق عليها.

التوصيات الرئيسية إلى المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق

1- اعتماد إجراءات للإبلاغ عن عدد طلبات الاعتماد التي جرى تسلمها وعدد الطلبات التي جرى رفضها وأسباب ذلك.

2- تحديد أكثر دقة لمدة فترة الاعتماد وتسلسلها لتفادي الاضطراب لتمديد المهلة ومنح العملية ثقة أكبر.

توصيات إلى مجلس النواب العراقي

1. تقييم مدى فعالية استخدام قانون اجتثاث البعث كوسيلة أو معيار من معايير اعتماد الترشيحات.
2. تطوير تشريعات لتنظيم تمويل الحملات الانتخابية ونفقات الكيانات السياسية والائتلافات والمرشحين لضمان تحقيق الحد الأدنى من شروط الإنصاف والعدالة. وتأسيس هيئة مستقلة، لمراقبة تطبيق القانون و العمل على تفعيله.
3. تقليص عمر المرشحين إلى 25 سنة كحد أدنى وإلغاء الشروط الخاصة بالتعليم.

إعلام الناخبين وتثقيفهم

شكل مستوى المشاركة المرتفع في فعاليات انتخابات 2005 في العراق مؤشراً إيجابياً جداً على الفهم المتزايد للمبادئ والقيم الديمقراطية وقبولها من جانب الناخبين وواضعي القوانين. وهذا الجانب التثقيفي أمر مهم وحيوي لاستدامة العملية الانتخابية في العراق.

الإطار القانوني

لم يكن هناك نص قانوني يعرّف واجبات ومسؤوليات المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بشأن إعلام الناخبين وتثقيفهم. ويتضمن الأمر رقم 92 الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة إشارة عامة إلى علاقات المفوضية بالمجتمع المدني، وينصّ على أن إحدى مهام هي: "المساعدة في بناء الدعم الاجتماعي والثقة بعملية الانتخابات في جميع أرجاء العراق"². ويعطي البند رقم 4 من نظام المفوضية رقم 2005\10 بعض المسؤوليات المتعلقة بإعلام الناخبين وتثقيفهم لوسائل الإعلام، والتي طلب منها أن تبني معلوماتها اعتماداً على وثائق المفوضية، وأن تقوم بتغطية عادلة للحملات الانتخابية.

على الرغم من عدم وجود إطار قانوني واضح، عملت المفوضية من منطلق أنها الهيئة الرئيسية التي لديها صلاحية إعلام الناخبين وتثقيفهم. وتكونت دائرة التغطية العامة التابعة للمفوضية من أربع وحدات هي الإعلام، والمعلومات العامة، والعلاقات الخارجية، والمتنافسين. وفي الوقت ذاته، كان هنالك مسؤول معلومات عامة في كل مكتب من مكاتب الدوائر الانتخابية والبالغ عددها 542 مكتباً.

إستراتيجية إعلام الناخبين وتثقيفهم

اشتملت إستراتيجية المفوضية على عناصر تحفيزية، وتثقيفية، وتوعوية. وأدى تطوران رئيسيان إلى حصول تحول في أولويات إستراتيجية المفوضية لإعلام الناخبين وتثقيفهم. أولاً: الإعلان عن مشاركة الجماعات السنية بعد أن قاطعت انتخابات كانون الثاني مما أدى إلى تركيز أقل على الرسائل التحفيزية. وثانياً، الاعتماد المتأخر لقانون الانتخابات في 12 أيلول 2005 ترك القليل من الوقت للكيانات السياسية، والمرشحين، والمراقبين والناخبين لأن يطلعوا على أحكامه ويصبحوا على دراية بها، مما دفع المفوضية إلى التركيز بدلاً من ذلك على الرسائل البسيطة والعملية في الوقت ذاته، ومنها على سبيل المثال، طريقة وضع العلامة اللازمة على ورقة الاقتراع ومكان التصويت. أما العنصر الأخير في إستراتيجية المفوضية، فقد تمثل في زيادة الوعي بالعملية الانتخابية بين جميع الفئات المعنية بالعملية الانتخابية مع استهداف المجتمع المدني بشكل خاص والكيانات السياسية.

- أنشطة حملة الإعلام والتثقيف

حيث أن الاستفتاء تم في 15 تشرين الأول 2005، لم يكن هناك سوى شهر ونصف للانتهاء تماماً من إعداد المواد والحملات والأنشطة المتعلقة بمعلومات الناخبين وتثقيفهم في انتخابات 15 كانون الأول 2005. وعلى الرغم من ذلك، استخدمت المفوضية وسائل إعلامية متنوعة من بينها الصحف والإذاعة والتلفزيون والمواد المطبوعة وموقعها على شبكة الإنترنت والمؤتمرات الصحفية والجلسات التثقيفية للناخبين لتوفير المعلومات ذات الصلة بالعملية الانتخابية لجميع الفئات المعنية.

كان التلفزيون أهم "أداة"، تليه الإذاعة والصحف. وتعاقبت المفوضية العليا مع جهات خارجية لإنتاج إعلانات القطاع العام وتوزيعها بعد توفير الإرشادات العامة بشأن محتواها إلى المعنيين. كما أفردت وسائل الإعلام الإخبارية مساحة

² الأمر رقم (92) الصادر عن سلطة الائتلاف المؤقتة- الباب الثالث، الفقرة 3 ب.

للرسائل السياسية والنقاشات. ونشرت المفوضية معلومات في الصحف تشرح فيها عملية الاقتراع والخطوات اللازمة للتصويت.

جرى إصدار ملايين الملصقات والمنشورات بلغات مختلفة للإعلان عن أماكن الاقتراع وطرق تأشير ورقة الاقتراع³. كانت الرسائل واضحة وتم توزيع المواد المطبوعة من دون أي تأخير يذكر. وعمل المعهد الوطني الديمقراطي (NDI) أيضاً على توفير تدريب مفيد للكيانات السياسية حول طريقة تطوير الرسائل والمواد الخاصة بالحملات الانتخابية مع التركيز على برامج عمل الأحزاب السياسية.

مع اقتراب موعد الانتخابات، جرى تحديث الموقع الإلكتروني للمفوضية بشكل متكرر وبصورة أكبر، وكانت هناك أسئلة شائعة مفيدة مصنفة حسب الموضوعات، إضافة إلى روابط / وصلات تسمح للناخبين خارج البلاد بالحصول على معلومات محددة. وقد عقدت المفوضية مؤتمرات صحفية يومية منذ 7 كانون الأول، ومرتين يومياً خلال الفترة ما بين 15 و17 كانون الأول 2005.

وقد أوضح تصميم ورقة الاقتراع ونصّها إجراءات تأشير ورقة الاقتراع. كما تم تزويد كل محطة اقتراع بملصق يوضح كيفية تأشير ورقة الاقتراع، وعمل مصدر أوراق الاقتراع على شرح الإجراءات شخصياً لمن يسأل عنه. وتم تعليق لوائح المرشحين في جميع مكاتب المفوضية في موعد أقصاه سبعة أيام قبل إجراء الانتخابات، وفقاً لنص القانون⁴.

انخرطت المفوضية أيضاً بالتعاون مع المنظمات غير الحكومية والكيانات السياسية في عقد جلسات تثقيفية للناخبين. وعقد مؤتمر في أوائل كانون الأول 2005 مع مجموعات المراقبين المحليين لتوفير المعلومات بشأن الاستعدادات الخاصة بالانتخابات ولمناقشة التقدم الذي أحرزته المفوضية في معالجة المواضيع التي أثارها تقارير المنظمات المستقلة في الأحداث الانتخابية السابقة. وانتهزت المفوضية الفرصة لتشجيع المنظمات غير الحكومية على تطوير برامج لإعلام الناخبين وتثقيفهم لتتكامل مع جهود المفوضية.

بعد بضعة أيام، عقد اجتماع مشابه مع الكيانات السياسية حيث جرى التركيز بشكل خاص على عملية الشكاوى. وعلى الرغم من ذلك، كانت المعلومات حول الشكاوى متأخرة وغير متاحة للجمهور. ولم تعتمد المفوضية العليا على توضيح الإجراءات والمهل القانونية لتقديم الشكاوى، ولم تؤكد أن النتائج النهائية لن تعلن إلا بعد معالجة الشكاوى، إلا بعد يوم الاقتراع.

بمساعدة المعهد الديمقراطي الوطني (NDI)، حضر مسؤولو المعلومات العامة في المكاتب الانتخابية في المحافظات والألوية عدة لقاءات مع المنظمات غير الحكومية والكيانات السياسية. وبادرت المنظمات غير الحكومية إلى استخدام سلسلة وسائل للتغطية الجماهيرية، وذلك من خلال الجمع بين الأدوات الحديثة كالرسائل القصيرة عبر الهاتف المحمول والأساليب التقليدية كالزيارات المنزلية للناخبين. وبرزت شبكة المعلومات الانتخابية (عين) ضمن المنظمات غير الحكومية المحلية في تنسيقها للأنشطة ونشر المعلومات للمنظمات غير الحكومية التي تعنى بمراقبة الانتخابات⁵.

وحظيت مجموعات خاصة مستهدفة كالنساء والأقليات والشباب والمعوقين والمعتقلين والمرضى في المستشفيات، إضافة إلى مناطق شهدت نسبة مشاركة منخفضة في الانتخابات السابقة (كما في محافظتي كركوك والأنبار) باهتمام بالغ في مجالي الاتصال الجماهيري وحملات تثقيف الناخبين.

في يوم الانتخابات، وبعد وقوع حالات من عدم وجود أسماء للناخبين في لوائح الناخبين، تم نشر الإجراءات للتعامل مع هذا الموضوع في وسائل الإعلام بسرعة.

ملاحظات عامة:

يجب الاعتراف بالتقدم الذي حققته المفوضية في العام 2005. فقد خطت المفوضية خطوات هائلة للأمام وفي زمن قصير. وقد أدارت حملة متنوعة لإعلام الناخبين وتثقيفهم، كما يجب الثناء عليها نظراً لعدد الأدوات التي استخدمتها. ويجب تشجيع الاتصال المتزايد مع المنظمات غير الحكومية والكيانات السياسية لتعزيز نشر المواد الخاصة بتثقيف الناخبين.

³ للمزيد، يمكن الاطلاع على نماذج من هذه الملصقات في لغات متعددة على الموقع الإلكتروني للمفوضية

⁴ غير أنه في حالة المقاعد الـ 45 التعويضية والوطنية، كان المطلوب من الكيانات السياسية أن تنشر لوائح مرشحين فقط بعد الانتخابات.

⁵ نشرت شبكة المعلومات الانتخابية 15,000 مراقب في جميع أنحاء العراق يوم الانتخابات

تشير التقارير المتوفرة إلى أن برنامج المفوضية لتتقيف الناخبين لاقى نجاحاً كبيراً وأن الغالبية العظمى من مكاتب المفوضية كانت منظمة بشكل جيد. غير أن مسؤولي المفوضية على الأرض عبروا عن الحاجة لتحسين الاتصال والتنسيق بين رئاسة المفوضية ومكاتبها في الميدان.

وكان تركيز المفوضية على توجيه رسائل بسيطة وعملية الأسلوب الأمثل. ويمكن تشجيع الكيانات السياسية على مساعدة الناخبين عن طريق تزويدهم بمعلومات عن النظام الانتخابي أكثر تعقيداً، مع إيلاء اهتمام خاص لموضوع توزيع المقاعد.

وفي الوقت ذاته، أصبحت المفوضية أكثر تقبلاً للاقتراحات التي تردّها من المجتمع المدني، في حين أنها في السابق لم تكن تتأثر بغير المنظمات الدولية غير الحكومية. ويجب تعزيز هذه العلاقة بين المفوضية والمجتمع المدني لأن إشراك هذا المجتمع بشكل فعال في العمل مفتاح رئيسي وضروري لإنجاح العملية الديمقراطية.

التوصيات الرئيسية للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق:

- 1- إنشاء وحدة تتقيف الناخبين ضمن دائرة التغطية العامة التابعة للمفوضية.
- 2- استخدام مجموعات تركيز خاصة مختلفة (العمر، والإثنية، ومستويات التعليم، والنوع الاجتماعي.. الخ) لضمان ملاءمة رسائل إعلام وتثقيف الناخبين وفعاليتها.
- 3- تقديم الإجازات اللازمة لمسؤولي المعلومات العامة بهدف الحصول على التعليقات من الميدان وتقييم أثر حملات إعلام وتثقيف الناخبين والمساعدة في تطوير إستراتيجيات التغطية العامة خارج فترات الانتخابات.
- 4- تعزيز التعاون مع الكيانات السياسية، وبالمقابل، لا بد لهذه الكيانات من أن ترسخ المبادئ الديمقراطية بين مؤيديها.
- 5- تعزيز التعاون مع مؤسسات المجتمع المدني لتطوير المواد ونشرها، ولا سيما على مستوى المناطق.

الاستعدادات للانتخابات

تم التوصل إلى هذا التقييم للعمليات الانتخابية وكتب من منظور المعايير الديمقراطية العالمية. وبعبارة عملية، تترجم المعايير الديمقراطية إلى مبادئ رئيسية يغطي بعضها البعض الآخر لجهة أن الممارسات الانتخابية الجيدة تفترض عدم وجود أي استثناء لأي قطاع مهم من الناخبين والمرشحين المحتملين، وعدم العبث بالإجراءات الانتخابية. ولا بدّ من وجود أحكام قانونية عادلة، ويتعين على الكيانات المسؤولة عن الانتخابات أن تؤدي عملها بطريقة محايدة، ومحترفة، وشفافة. وهناك رأي يجمع عليه في العراق بين المراقبين المحليين والخارجيين، والمحللين الإعلاميين يقول أن انتخابات كانون الأول استطاعت أن تدمج القطاعات السياسية والمتمردين السابقين الذين لم يشاركوا في انتخابات كانون الثاني واستفتاء شهر تشرين الأول. وبدوره كان الاستفتاء أكثر إدماجاً وشمولاً من انتخابات كانون الثاني.

المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق

تمت إدارة انتخابات شهر كانون الأول من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، وهي الهيئة الانتخابية ذاتها التي كانت مسؤولة عن الحدثين الانتخابيين السابقين في العام 2005. وقد اشتملت عملية تنظيم الانتخابات على حشد أكثر من 220 ألف موظف انتخابات. كما نظمت فعاليات التصويت في أكثر من 15 دولة للعراقيين المؤهلين قانوناً للإدلاء بأصواتهم وذلك في إطار برنامج الاقتراع خارج البلاد.

بقيادة الأمم المتحدة، عمل الفريق الدولي للمساعدة في الانتخابات (IEAT) والذي ضم أكثر من 50 خبيراً من الأمم المتحدة، والاتحاد الأوروبي، والاتحاد الدولي للنظم الانتخابية (IFES)، على تقديم المساعدة التقنية للمفوضية. وقد جاءت المساعدات للأحزاب السياسية ومجموعات المراقبين المحليين من منظمات مختلفة ولا سيما من المعهد الوطني الديمقراطي (NDI). وفي حين يمكن للمرء مناقشة كمية المساعدة الدولية المطلوبة ونوعيتها وتوقيتها، إلا أنه من الواضح أن هذه المساعدة كانت أقل مما جرى تقديمه في سياق صراعات أخرى حديثة العمر.

استفادت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق من التجربة السابقة عندما عمدت إلى توظيف أولئك الذين عملوا من قبل في الاستفتاء وتعيينهم في مراكز الاقتراع أثناء انتخابات مجلس النواب. وتم تدريب الموظفين على إجراءات التصويت من خلال دورات تدريبية تتكون من أربعة مستويات بدأت في البحر الميت في الأردن، قبل أن تنتقل إلى بغداد،

⁶ أظهرت المفوضية درجة من المرونة من خلال توفيرها لموازنات محلية خاصة لإعلام وتثقيف الناخبين.

فمكاتب المحافظات والدوائر الانتخابية. وقبل يومين من موعد الانتخابات كان قد تم الانتهاء من تدريب ما مجموعه 180 ألفاً من موظفي الاقتراع وكانوا جاهزين للعمل.

المرشحون، ممثلو الكيانات السياسية، ومراقبو الانتخابات

لم تختلف الأحكام القانونية الخاصة بالمراقبين الذين كانوا موجودين في انتخابات كانون الأول اختلافاً أساسياً عن تلك التي صدرت بشأن الحدتين الانتخابيين السابقين. ومع حلول 11 كانون الأول، كانت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق قد اعتمدت رقماً مؤثراً وصل إلى 399369 مراقب انتخابات، من ضمنهم 126125 مراقباً محلياً من أكثر من 20 مجموعة مراقبين من بين المجموعات العراقية المسجلة (ومعظمها اتحادات لمنظمات غير حكومية)، و272295 مندوب كيان سياسي في المحافظات الـ 18، و949 مراقباً دولياً ومن ضمنهم مجموعة من العاملين في سفارات الاتحاد الأوروبي في العراق وقد جرى تنظيمهم تحت مظلة البعثة الدولية للانتخابات العراقية. وتمثل هذه الأرقام ارتفاعاً ملموساً بالمقارنة مع عدد المراقبين الذين شاركوا في انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول.

خلال الأسابيع التي سبقت الانتخابات، عقدت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق لقاءات مع الكيانات السياسية وممثليها لإعلامهم بشأن عملية الشكاوى، ونشر لوائح المرشحين، وعملية اجتثاث البعث، وإدارة مركز الفرز والطريقة التي سيتم فيها تطبيق الصيغة الانتخابية، وتسجيل ممثلي الكيانات السياسية، والمراقبين المحليين والدوليين. وتم توزيع مدونة السلوك الخاصة بالكيانات السياسية بالإضافة إلى دليل المراقبين. وعمل المعهد الوطني الديمقراطي (NDI) على توفير التدريب اللازم على شؤون الاقتراع وإجراءات عدّ الأصوات لممثلي أكثر من 100 منظمة من الكيانات السياسية.

آليات الكشف عن التزوير وشكاوى الانتخابات

وضعت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق عدداً من الآليات للكشف عن التزوير والتلاعب وردع القائمين عليها - بهما. ومن بين هذه الآليات هناك عمليات التدقيق الميداني قبل الانتخابات وبعدها، والتفتيش الميداني، وعمليات محوسبة لتدقيق نتائج الفرز، والإجراءات الوقائية المتعلقة بإدخال البيانات الخاصة بمراكز الفرز، واختيار العاملين من خلال القرعة. غير أن فريق التقييم التابع للبعثة الدولية للانتخابات العراقية - وفي تقرير التقييم الصادر عنه بشأن مرحلة ما بعد الانتخابات - خلص إلى أن "هذه الآليات، وإن كانت قيمة بحد ذاتها، إلا أنها لم تعمل دوماً كما خطط لها، ويعود السبب في ذلك جزئياً إلى بعض نقاط الضعف في القدرات التنظيمية والفنية التي تعاني منها المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق."

وقد أعدت المفوضية نظاماً لتقديم الشكاوى ومعالجتها، وبدأت في كانون الأول بتوزيع نماذج الشكاوى على مراكز الاقتراع. وتم التقدّم بحوالي 100 شكوى خلال فترة الحملات الانتخابية، وقد جاء القسم الأعظم من هذه الشكاوى من النجف وبغداد. والعديد من هذه الشكاوى يدور حول إتلاف الملصقات وغيرها من المواد المستخدمة في الحملات الانتخابية.

كانت قدرات وحدة الشكاوى التابعة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات محدودة جداً، ومثل ذلك بحقيقة أن تسوية الشكاوى والتي تم تقديمها بشأن الاستفتاء وصل عددها إلى أكثر من 100 شكوى لم تتم بصيغتها النهائية سوى في 10 كانون الأول. ولم يكن كافياً تعيين المحامين الثلاثة الإضافيين الذين جرى توظيفهم للعمل في مكتب الشكاوى للانتخابات كانون الأول للتعامل مع العدد الكبير من الشكاوى التي تم تقديمها بشأن التصويت وعدّ الأصوات.

الحملة الانتخابية، ووسائل الإعلام والتغطية العامة

بقي الخطر الأكبر الذي يهدّد هذه العملية هو المستوى العالي والكثيف للعنف الناشئ عن دوافع سياسية والمنظم خلال الحملة الانتخابية والذي تخلله إصابة بعض الناشطين في الحملة أو قتلهم. ولقد أثرت بعض الحوادث الأمنية على إدارة الانتخابات بحدّ ذاتها، بما في ذلك قتل العديد من المسؤولين الميدانيين. وعلى مستوى أدنى من ذلك بكثير، كانت هناك مخالفات تمثلت في تمزيق الملصقات الانتخابية الخاصة بحملات المرشحين.

قامت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بتعريف إجراءات خاصة لتيسير عمل وسائل الإعلام، وأصدرت بطاقات تعريف خاصة للإعلاميين، وجرى اعتماد حوالي 2500 من ممثلي وسائل الإعلام في جميع المحافظات لتغطية الانتخابات. وسمح للفرق الإعلامية بأن تأخذ الصور في بعض مراكز الاقتراع وذلك بعد التنسيق مع مدير مركز الاقتراع، على الرغم من عدم السماح بأخذ صور للناخبين إلا بعد الحصول على الموافقة الصريحة من كل ناخب.

وقد اشتملت أنشطة التغطية العامة التي نفذتها المفوضية، من بين أشياء أخرى، على طباعة وتوزيع 5 ملايين ملصق في جميع أنحاء العراق بالإضافة إلى مليوني منشور بخمس لغات، وإعلانات في التلفزيون والصحف، وتحديث موقع الإنترنت الخاص بالمفوضية بالمعلومات اللازمة.

العمليات اللوجستية للتصويت وعدّ الأصوات

مع حلول 7 كانون الأول، كانت جميع مواد الاقتراع الخاصة بالـ 6219 مركز اقتراع والـ 31500 محطة اقتراع موجودة في الشارقة في الإمارات العربية المتحدة وجاهزة ليجري نقلها إلى العراق وكانت المستودعات في جميع المحافظات الثماني عشرة جاهزة لاستلامها.

جرى وضع هيكلية خاصة للأمن والحماية بالتعاون مع وزارتي الدفاع والداخلية، تتكون من ثلاثة أطواق متناسقة تحيط بمراكز الاقتراع تمهيداً لإجراء الاستفتاء، وجرى اعتمادها مجدداً في انتخابات كانون الأول. وقد تكون الطوق الأول من أفراد الشرطة العراقية، والثاني من الحرس الوطني العراقي (الجيش)، ووضع الثالث بين أيدي القوات الدولية. وتم إعداد كوادر خاصة وتدابير أمنية لضمان الأمن في بعض المحافظات الصعبة مثل الأنبار ونيوى.

وتم تخصيص أوراق اقتراع مختلفة لكل محافظة من المحافظات، بالإضافة إلى أوراق خاصة على مستوى العراق وتضمنت لائحة بجميع الكيانات السياسية وجرى توفيرها للناخبين في برنامج الاقتراع في الخارج والمعتقلين، والمرضى في المستشفيات والكوادر العسكرية في إطار برنامج الاقتراع الخاص.

وجرى تخطيط وتنظيم برنامج الاقتراع في الخارج، والذي جرى تنفيذه في الفترة ما بين 13 و15 كانون الأول في 15 بلداً، في العاصمة الأردنية عمان، من قبل سكرتارية تضم 60 موظفاً يقودها مفوض من المفوضية العليا يساعده ست مستشارين دوليين. وقد تم إصدار تقرير تفصيلي حول تنفيذ وإدارة برنامج التصويت خارج البلاد.

ملاحظات ختامية

أصبح غياب الأمن والتهديد المستمر باستخدام العنف العامل الأكبر والأكثر سلبية من بين العوامل التي أثرت على الاستعدادات للانتخابات. وعليه، ليس من العدل أو الإنصاف أبداً تقييم أداء الإدارة الانتخابية من دون أخذ أكثر الظروف خطورة وتقييداً بعين الاعتبار. وفي الحقيقة، فإن مجرد تمكن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق من إجراء الانتخابات في كل محافظة من محافظات العراق هو بحد ذاته إنجاز هائل. غير أن الأمر لم يخل من بعض الثغرات على صعيدي التخطيط والاستعدادات والتي كان يمكن تجنبها أو التغلب عليها، ومنها محدودية عدد أفراد الكادر الذين يدرسون الشكاوى لإيجاد الحلول اللازمة لها، أو الثغرات في الإجراءات التي وضعت لبرنامج التصويت الخاص الموجه إلى القوى الأمنية، مما ترك المجال مفتوحاً للتصويت المزدوج.

التوصيات الرئيسية للمفوضية العليا مستقبلاً

1. يجب تنظيم لوائح الناخبين على مستوى محطات الاقتراع بدلاً من مراكز الاقتراع لتسهيل وصول الناخبين وردع التصويت المزدوج.
2. ضمان أن تكون إجراءات الاقتراع والعدّ شاملة ومكتملة ومنشورة قبل البدء بتدريب الموظفين بوقت طويل.

الوصول إلى وسائل الإعلام

لعب الإعلام دوراً إيجابياً أثناء الحملة الانتخابية، مع أخذ الظروف الأمنية المعقدة في العراق بعين الاعتبار، والضغوط على وسائل الإعلام، والنقص العام للتقاليد والمسؤولية الديمقراطية في العراق. مع ذلك، لم تلتزم بعض وسائل الإعلام بمدونة السلوك للإعلام أثناء الانتخابات والتي وضعتها الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات والإعلام. وفي الحقيقة، سجل حصول العديد من الانتهاكات الكبيرة في مجال الالتزام بالتعامل مع جميع المرشحين بإنصاف ودون تحيز. وأدت السيطرة السياسية (وأحياناً الملكية المطلقة للعديد من وسائل الإعلام)، إلى مفاقمة هذه المشكلة.

وقد دخلت مدونة السلوك للإعلام أثناء الانتخابات حيز التنفيذ بتاريخ 14 كانون ثاني 2004. وقد صيغت المدونة لتشمل جميع الإعلانات التي تبثها وسائل الإعلام المملوكة للدولة، أي شبكة الإعلام العراقي. وهي تنصّ على ما يلي:

على جميع وسائل البثّ الإعلامي أن توفر للكيانات والانتلافات السياسية أو أي من مرشحيها [...] فرصاً منصفة وعروضاً منصفة وتغطيات منصفة فيما يتعلق [...] بالنشاطات الانتخابية التي يشاركون فيها.

وتتضمن المدونة أيضاً أحكاماً ملزمة تقضي بقيام وسائل البث الخاصة بإذاعة مشاهد تثقيفية مجاناً من إنتاج شبكة الإعلام العراقي. لكن بإمكان الإعلام الخاص الذي ليس جزءاً من شبكة الإعلام العراقي، بثّ إعلانات سياسية مدفوعة، طالما أن الأمر يتمّ بإنصاف ويعلن عنه بوصفه إعلاناً مدفوعاً مع تحديد هوية الطرف الذي يقف وراءه.

وقد أصدرت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق إرشادات إعلامية مشابهة لمدونة السلوك أثناء الانتخابات. وينصّ نظام المفوضية رقم 2005\11 على ما يلي:

• يتوجب على وسائل الإعلام العراقية تقديم المعلومات للقراء والمستمعين والمشاهدين بدقة وبأسلوب ملائم حول العملية الانتخابية.

□ تلتزم جميع وسائل الإعلام بتقديم معلومات غير منحازة بشأن سياسات مختلف الكيانات والائتلافات السياسية.

□ يفترض التزام صمت إعلامي خلال الفترة ما بين نهاية الحملات الانتخابية وإغلاق محطات الاقتراع عند انتهاء الانتخابات.

وقد أدى نظام المفوضية إلى حدوث إرباك بالنسبة لمدونة السلوك الصادرة عن الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات والإعلام. وفي وقت لاحق، أعلنت المفوضية أن النظام رقم 2005\11 كان يستهدف رصد الإعلام، في الوقت الذي كانت فيه الهيئة هي صاحبة السلطة الوحيدة بتنظيم الإعلام خلال الحملات الانتخابية. ومن الواضح أن المتطلب الثاني في نظام المفوضية رقم 2005\11 يتعارض مع مدونة السلوك الصادرة عن الهيئة، حيث أنه يدعو جميع وسائل الإعلام إلى التزام الحياد والتحلي بالنزاهة وليس فقط وسائل البث الإعلامي وشبكة الإعلام العراقية.

وقد أظهرت حالة الإرباك في أنظمة وسائل الإعلام أن تحقيق الإنصاف والمحاسبة سيكون أمراً صعباً. وسجلت المفوضية نفسها عدداً صغيراً فقط من الشكاوى، تراوحت ما بين تقارير حول إجراء حملات انتخابية في يوم الاقتراع، وإعاقة دخول وسائل الإعلام إلى محطات الاقتراع. وبشكل عام، كان المراقبون أكثر قلقاً بشأن غياب قواعد أكثر صرامة تحكم الإعلانات السياسية المدفوعة، حيث استفاد وبشكل واضح عدد قليل من الأحزاب التي تتمتع بالموارد المالية، والمستشارين الدوليين، والقدرة على شراء ولاء وسائل الإعلام بشكل مؤقت.

وطلب من وسائل البث - الإعلام المرئي بشكل عام (أكثر من وسائل الإعلام المطبوعة) ، توفير فرص وصول وعرض وتغطية منصفين أثناء الانتخابات. وبالنسبة لوسائل البث العامة في العراق، كانت شبكة الإعلام العراقية بشكل أساسي الشبكة الرئيسية التي توجب عليها الالتزام بإرشادات الفرص المتساوية والمحددة في مدونة سلوك وسائل الإعلام أثناء الانتخابات. وتتبع للشبكة قناة العراقية، وإذاعة جمهورية العراق، وإذاعة القرآن الكريم، وصحيفة الصباح اليومية.

وأثناء الحملة الانتخابية، قامت قناة العراقية ببث إعلانات مجانية للمرشحين مدتها 3 دقائق لتقديم أنفسهم. وتمت دعوة المرشحين لزيارة صحيفة الصباح وإذاعة جمهورية العراق للاستفادة من نفس الفرص المتساوية في الوصول إلى وسائل الإعلام.

وقامت العديد من المحطات التلفزيونية ببث برامج حول الانتخابات تضمنت جلسات بث طويلة تناولت البرامج السياسية، وبدا هذا النوع من البرامج عديم الجدوى كأداة للاتصال الجماهيري، وقُصّ وقت البث المتاح للتحليل السياسي. وقامت قنوات فضائية قومية عربية مثل الشرقية والفيحاء والجزيرة والحرّة والعالم والعربية ببث برامج أخرى من خلال تقديم برامج حوار وتغطية إخبارية مفيدة.

أشار مسح أجرته منظمة مرآة⁷ إلى أن قناة العراقية كانت منحازة لصالح رئيس الوزراء إبراهيم الجعفري ولائحته الانتخابية، بالرغم من أن ذلك لم يكن بشكل فاضح كما كان الحال في الانتخابات السابقة. وذكر تقرير مرآة أن قائمة الائتلاف الشيعي الموحد (قائمة 555) حصلت على تغطية تفضيلية بنسبة 56% من الوقت المخصص وتغطية مصورة تفضيلية بنسبة 36% من الوقت المخصص. وحلّ التجمع الكردي (وهو ليس منافساً مباشراً للائتلاف) في المركز الثاني

⁷ كانت مرآة أول منظمة مراقبة إعلامية في العراق تقوم بإصدار تقرير يغطي الأربعة أسابيع التي سبقت الانتخابات. يمكن الاطلاع على التقرير عبر الموقع الإلكتروني: <http://www.iraqimirat.org/final>

بنسبة 22% و 23% على التوالي، بينما لم تحصل قائمة إياد علاوي (القائمة الوطنية العراقية 569) سوى على 9% و 27%، على التوالي.

أما وسائل البث الكردية الرئيسية، تلفزيون كوردسات والحرية وتلفزيون كردستان، والتي يغطي بثها بغداد أيضاً، فقد كانت منحازة علناً لصالح التحالف الكردستاني، بحيث كانت تقريباً أدوات ترويجية للحكومتين الكرديتين الإقليميتين. وأضح تقرير مرآة أن تلفزيون كوردسات استخدم 70% من بثه (70% منها بشكل ترويجي و30% بشكل محايد)، لتغطية جلال الطالباني، أما الـ30% المتبقية فذهبت لمسعود البرزاني والذي تمتع بـ60% من التغطية الترويجية مقابل 40% من التغطية الحيادية.

وفيما يتعلق بوسائل البث الإذاعية، كان الأمر مشابهاً. فقد تعرّضت إذاعة جمهورية العراق للانتقاد في تقرير الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات والإعلام لعدم نجاحه في توصيل خدمة ذات محتوى سياسي، وذلك على الرغم من تقديمه لدعايات ترويجية لمدة 3 دقائق لجميع المرشحين الذين أرادوا الاستفادة من خدماته. وأشار التقرير نفسه إلى أن إذاعة الحرية، والتي يديرها التحالف الكردي وتبث باللغتين العربية والكردية، حصرت نشراتها الإخبارية بالحديث عن التحالف الكردستاني فقط. وأشار مسح منظمة مرآة إلى أن تغطية إذاعة الحرية قسمت بشكل غير عادل بين البرزاني (60%) والطالباني (40%).

واستطاعت وسائل الإعلام المطبوعة تقديم تغطية أوسع وأكثر تنوعاً لوجهات النظر السياسية، بحيث كانت مصدراً موثقاً للمعلومات، على الرغم من أنه كان أقل تأثيراً. كما قدمت الصحف معلومات أكبر حول الأحزاب الصغيرة والمرشحين، على الرغم أيضاً من سيطرة اللوائح الأربع أو الخمس الرئيسية على التغطية، وفقاً لتقرير مرآة.

وبسبب الوضع الأمني، أحجم معظم المرشحين عن القيام بحملات انتخابية تقليدية، مما أدى على تقليص قدرة الناخب على تقييم المرشحين واتخاذ قرارات مبنية على المعرفة، مما يزيد من أهمية تسليط الضوء على قيمة الإعلام ومعرفة المرشح التي تأتي عن طريق الدعاية والتغطية المستمرة. وكان التفاوت المالي واضحاً أيضاً في المحطات الإخبارية الفضائية العربية والتي تتمتع بنفوذ وشعبية كبيرين في العراق، إذ لم تكن خاضعة للأنظمة والقوانين العراقية.

وقد اشترى عدد قليل من الائتلافات المتنافسة فترات إعلان على التلفزيون، وكان أبرزها القائمة العراقية بزعامة رئيس الوزراء الأسبق إياد علاوي. وقد استثمرت القائمة العراقية في البرامج المدفوعة أموالاً أكبر من منافسيها الرئيسيين؛ الائتلاف العراقي الموحد والتحالف الكردي. أما الأحزاب الأصغر فقد كانت حملاتها الانتخابية متواضعة، سواء من حيث جودة الإعلان أو من حيث مدة البث التي تم شراؤها. فالخيار الإعلاني لم يكن مهتماً أمام الجميع. ولم تكن معظم الأحزاب قادرة على تحمّل تكاليف إنتاج إعلانات تنفذ باحتراف، ناهيك عن تكاليف المساحة الإعلانية. فكان البون شاسعاً بين المصادر المالية المتوفرة لدى الأحزاب المختلفة، الأمر الذي لعب دوراً مؤثراً في تحديد مدى قدرة كلّ منها على المنافسة.

كما تمّ الحدّ من فرص الوصول للإعلام بسبب ملكية الأحزاب السياسية لوسائل الإعلام. وما زال تقرير الهيئة الوطنية الصادر في 5 آذار 2005 صحيحاً وواقعياً:

"فمعظم الأحزاب السياسية تمتلك صحفاً، والعديد منها يمتلك أو يسيطر على محطات إذاعية وتلفزيونية محلية، والتي تستخدم بشكل علني للترويج لبرامجها السياسية. كما سعت الحكومة الانتقالية للتأثير على [...] الشبكة الإعلامية العراقية، مع تحقيق درجات مختلفة من النجاح. وفي الشمال الكردي، تعتبر كل وسائل الإعلام، سواء المطبوعة أو الإلكترونية، موجهة ومسيطر عليها سياسياً."

وكان التدخل الأجنبي سمة بارزة في المشهد الإعلامي، مع قيام كلّ من الولايات المتحدة وتركيا وإيران ودول عربية أخرى بعرض الدعم والأموال على الأحزاب التي تريد. لذلك، يعتبر الإعلام المملوك من الدول ذا تأثير ضئيل.

الجانب المشرق في الأمر يتمثل في أن وسائل الإعلام دعمت الانتخابات بشكل واسع، مذكرة العراقيين باستمرار بواجبهم في المشاركة في الانتخابات. ووفرت معظم وسائل البث تغطية مكثفة لإعلانات تثقيف الناخبين التي أنتجتها ودعمتها المفوضية العليا وعدد من المنظمات غير الحكومية، وأجرت العديد من المقابلات مع ممثلي المفوضية وغطت مؤتمراتها الصحفية.

التوصيات الرئيسية لمجلس النواب العراقي

- 1- تمكين الهيئة الوطنية العراقية للاتصالات ووسائل الإعلام من مراجعة قانون الإعلام بالتعاون مع وسائل الإعلام المختلفة، والمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق، والأحزاب السياسية، ونشر القانون المعدل على نطاق واسع.
- 2- توضيح دور كل من الهيئة والمفوضية في ما يتعلق بمدونة سلوك الإعلام أثناء الانتخابات، خصوصاً في ما يتعلق بنفادها.
- 3- إنشاء منظمة رصد إعلامي مستقلة بالكامل تعمل بالتعاون مع الهيئة الوطنية.

الاقتراع

على أيّ تقييم للانتخابات في العراق أن يعترف بأنها ثالث حدث انتخابي وطني ناجح يطلب من المفوضية العليا إدارته خلال سنة واحدة. ولا يخفى على أحد أن هذه العملية تعتبر شاقّة في أحسن الظروف، غير أن ما أنجز يعتبر مدهشاً لا سيما وأن ذلك جرى في ظلّ ديموقراطية وليدة منهكة جراء حوادث العنف ومناخ سياسي مشبع بالتوتر. لكن نجاح المفوضية في إجراء الانتخابات أسفر عن ارتفاع مشاركة السنة فيها. وفي 15 كانون الأول 2005، توجه حوالي 11,9 مليون عراقي وعراقية (76,4% من أصل الـ 15,6 مليون ناخب مسجل) إلى صناديق الاقتراع للانتخاب مجلس النواب الذي سيتولى حكم العراق على مدى السنوات الأربع القادمة.

بالنسبة للانتخابات العامة، قامت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق بفتح 6084 مركز اقتراع (97% من العدد المخطط له وهو 6264 مركزاً)، اشتملت على 30879 محطة اقتراع (97% من العدد المخطط له وهو 31837 محطة). وعلى غرار الانتخابات السابقة، كان هناك ما معدله 5 محطات اقتراع في كلّ مركز اقتراع وما معدله 500 ناخب في كلّ محطة اقتراع. ولقد أقيمت معظم محطات الاقتراع في المدارس. أما المحطات التي لم تفتح أبوابها، فقد جرى إغلاقها لأسباب أمنية وبشكل خاص في محافظة الأنبار. وتم فتح أغلبية المحطات الباقية في الوقت المحدّد.

في 12 كانون الأول 2005، أجري اقتراع مبكر وخاص في المستشفيات، ومراكز الاعتقال، ومراكز الشرطة والجيش في مختلف أنحاء العراق في كل المحافظات. وتم فتح ما مجموعه 255 من مراكز الاقتراع الـ 261 المخطط لها، وتم فتح 639 من محطات الاقتراع الـ 651 المخطط لها للاقتراع الخاص. ومن بين الناخبين الـ 299388 المسجلين في برنامج الاقتراع الخاص، أدلى 204716 (68%) بأصواتهم. وجرى احتساب الأصوات في برنامج الاقتراع الخاص والاقتراع خارج البلاد لتوزيع المقاعد الوطنية.

حقق الاقتراع الخاص نجاحاً كبيراً. ولم تلاحظ أو تسجل خروقات رئيسية للأمن أو حوادث تزوير كبرى أو انتهاكات يمكن أن تؤثر بشكل جوهري على النتائج. غير أن الاقتراع الخاص عانى من العديد من المشكلات الإدارية والمخالفات الإجرائية الثانوية بما فيها التأخير في بدء العمل في 36% من مراكز الاقتراع⁸. هذا، بالإضافة إلى نقص المستلزمات الخاصة بالتصويت مثل أوراق الاقتراع والحبر السريّ (حسب التقارير الواردة من العديد من مراكز الاقتراع في جميع أنحاء البلاد). وكانت هناك مشكلات في سجلات الناخبين، وحالات من الاقتراع المتكرّر، لا سيما من جانب العسكريين وقوى الأمن والتي شكلت موضوعاً للعديد من الشكاوى. ووردت تقارير عن حملات انتخابية واسعة الانتشار بالقرب من مراكز التصويت. كما ذكر المراقبون وقوع حالات حاول فيها موظفو المستشفيات والسجون التأثير على خيارات الناخبين.

وفي سياق استمرار عمليات التمرّد والنشاط الإرهابي المستمر، كانت الظروف الأمنية العامة جيدة في معظم أنحاء العراق يوم الانتخابات. ويعود السبب الأكبر في ذلك إلى فاعلية الأطواق الأمنية الثلاثة التي تم فرضها حول مراكز الاقتراع. كما صدرت تقارير موثوقة تقول إن العديد من قادة السئة عقدوا اتفاقيات مع المتمردين السئة بعدم شنّ أي هجمات أثناء الانتخابات. وذكرت بعض التقارير أن بعض الجماعات المتمردة قد تكون هي التي وفّرت الأمن في مراكز الاقتراع في أنحاء معينة من محافظة الأنبار. ويعكس هذا الهدوء النسبي الذي أحاط بالانتخابات تراجعاً ثابتاً ومستمرّاً في مستوى العنف في يوم الانتخابات منذ انتخابات كانون الثاني والاستفتاء على الدستور في تشرين الأول.

غير أن هذه الانتخابات لم تخل تماماً من العنف. فقد تعرّضت المنطقة الدولية لهجمات متفرقة وبعضها بقذائف الهاون. وسجّلت غرفة العمليات الميدانية التابعة للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق فريق المساعدة للانتخابات العراقية (IEAT) حوادث أخرى، غير أن عملية التصويت لم تتأثر بأيّ منها. ووفقاً لمشروع الاتحاد الدولي للنظم الانتخابية/EVER⁹، فقد تغيّرت طبيعة العنف بحدّ ذاته منذ كانون الثاني، مع وجود تراجع مستمر في التفجيرات الإرهابية وهجمات

⁸ وفقاً لتقارير المراقبة التي قدمتها شبكة الانتخابات المعلوماتية العراقية (عين العراق).

⁹ مشروع التتقييم بشأن أعمال العنف في الانتخابات وتسويتها هو مشروع يديره الاتحاد الدولي للنظم الانتخابية (IFES) والذي من مهامه رصد أعمال العنف المتصلة بالانتخابات ومتابعتها والعمل على تخفيفها في أوساط المشاركين في الانتخابات في العراق.

المتمردين عند اقتراب الانتخابات، بالإضافة إلى ارتفاع وتيرة الاغتيالات السياسية، وعمليات الخطف، والتهديد والتخريب المتعمد للممتلكات. وبقي الإقليم الأوسط بقيادة محافظة بغداد الأكثر عرضة للعنف، تليها الأنبار، وديالى، وأربيل، وكربلاء، ونيوى. بينما بقيت منطقة الجنوب هادئة نسبياً.

من الآثار المترتبة على انخفاض مستويات العنف يوم الانتخابات ارتفاع نسبة المشاركين في الانتخابات بشكل لافت للنظر وبلغه 76,4% (باستثناء برنامجي الاقتراع خارج البلاد والاقتراع الخاص)، والذي يمثل زيادة مهمة بالمقارنة مع انتخابات كانون الثاني (54%)، واستفتاء تشرين الأول (63%). وبيّن الملحق رقم (2) نسب المشاركة في الانتخابات حسب المحافظات.

يمكن أن تعزى هذه الأرقام المرتفعة إلى الإدارة الفعالة للانتخابات عموماً من قبل المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. وأحد مؤشرات هذا النجاح يتمثل في الزيادة الكبيرة في مشاركة الناخبين السنّة في الأنبار. وقد أدت الإستراتيجية المتكاملة التي اعتمدت لمعالجة الوضع الأمني في الأنبار (أي نقل المسؤولية عن ضمان أمن الانتخابات إلى الشرطة العراقية وأفراد العشائر، وتوظيف عدد من السنّة للعمل لصالح المفوضية العليا)، إلى رفع عدد السنّة المشاركين في إدارة الانتخابات وزيادة نسبة الناخبين إلى 86%.

على العموم، أظهرت الكوادر العاملة في المفوضية العليا احترافاً عالياً وكفاءة وتفانياً في أداء مهامها. وقد شارك معظمها في انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول، وبالتالي تمكنت من البناء على تلك التجربة. وقد تأكد هذا التقييم الإيجابي لكوادر الاقتراع لدى المفوضية العليا من خلال الملاحظة المباشرة للعديد من مراكز الاقتراع من قبل فريق البعثة الدولية للانتخابات في العراق ومن خلال ما توصلت إليه تقارير المراقبين المحليين من خلاصات.

مع ذلك، برزت مجموعة من المشكلات أثرت في كل مرحلة من مراحل التصويت، كما تجلّى ذلك في التقارير التفصيلية التي أعدها المراقبون المحليون، والتي تحسنت نوعيتها بشكل جدي بالمقارنة مع التقارير المقدمة خلال انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول. وشملت هذه المشكلات حشو صناديق الاقتراع وسرقتها، والتلاعب في كشوفات الفرز، وترهيب الناخبين، والعنف، وعرض سجلات ناقصة للناخبين أو عرضها بشكل غير ملائم، نقص أوراق الاقتراع (مثلاً في الأنبار، والموصل، وصلاح الدين، وكركوك)، والاقتراع المكرّر لا سيما من قبل أفراد القوى الأمنية الذين صوتوا أيضاً في إطار برنامج الاقتراع الخاص في 12 كانون الأول، والاقتراع العائلي، والتصويت من قبل أشخاص لا يحقّ لهم الاقتراع، والسلوك غير الملائم من قبل الشرطة العراقية والحرس الوطني العراقي، وإجراء حملات انتخابية في مراكز الاقتراع، وانتهاك قرار عدم القيام بالدعاية الانتخابية في فترة معينة تسبق الانتخابات.

ولقد سجلت شبكة الانتخابات المعلوماتية العراقية (عين العراق) وجود حملات انتخابية بالقرب من محطات الاقتراع (15% من التقارير)، ونقص في المواد اللازمة للانتخابات مثل أوراق الاقتراع وصناديق الاقتراع والحبر والأختام (14% من التقارير)، إبعاد المراقبين (8% من التقارير عند وقت افتتاح المراكز على الرغم من انخفاض هذه النسبة إلى 4% خلال عملية الاقتراع). ولم تكن صناديق الاقتراع بارزة للعيان دوماً (8% من التقارير)، كما لم توضع المواد دوماً في طرود مناسبة ومختومة كما يجب (7% من التقارير). ولوحظ وجود مشكلات مشابهة في كانون الثاني وتشرين الأول.

كما لوحظت حوادث أقلّ تكراراً وإن كانت تثير قلقاً أكبر، وشملت ترهيب الناخبين (4% من التقارير)، والاقتراع أكثر من مرة (3% من التقارير). كذلك سجلت مشكلة أخرى تتمثل في إضافة أسماء ناخبين على السجلات الانتخابية في معظم محطات الاقتراع بدرجات متفاوتة من التدقيق والإنصاف.

أما من الناحية الإيجابية، فقد لاحظ مراقبو منظمة عين وجود مشكلات قليلة على صعيد التأكد بشكل ملائم من وجود الحبر السري على السبابة اليمنى للناخبين (2% من التقارير)، ومن وجود بطاقات الهوية اللازمة معهم، ومن قدرتهم على الاقتراع على انفراد (ضمان السرية)، ومختلف النواحي المتعلقة بعملية العدّ (بما فيها تمكين المراقبين وممثلي الكيانات السياسية من الإطلاع على ما يجري).

جرى إشراك ممثلي الكيانات السياسية وكوادر الاقتراع في عملية التثبّت من معظم الانتهاكات والمخالفات التي سجلت، وبدت مبعثرة وذات طابع محلي إلى حدّ بعيد. ومع أن هذه الانتهاكات تعتبر خطيرة من دون شك من حيث أنها تؤثر سلباً

على مشروعية العملية الانتخابية، إلا أن معظمها وفي جميع الأحوال لم يكن له أثر جوهري على النتائج. وفي الواقع، فقد جرى الإبلاغ عنها كلها من خلال عملية الشكاوى، وحققت المفوضية العليا في الشكاوى الأكثر خطورة منها، وبشرت تحقيقات جنائية حيث يجب، وعاقبت المذنبين بالغرامات و/ أو الفصل.

قامت المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق وفريق المساعدة للانتخابات العراقية (IEAT) باختيار 111 مركز اقتراع و236 محطة اقتراع خلال عمليات المراجعة والتدقيق التي قامت بها. وفي أربيل، ذكر المدققون وجود أنماط من الاقتراع العائلي وعمليات سيطرة منتظمة لصالح الكيان السياسي رقم 730، فضلاً عن إضافة أسماء إلى سجلات الناخبين. وفي نينوى، اشتملت المشكلات على تعبئة أوراق الاقتراع مسبقاً، وأوراق اقتراع غير مطوية، بالإضافة إلى مشكلات في سجلات الناخبين، وتغيير القيود والسجلات الانتخابية أو إزالتها. كما اشتملت المشكلات المتعلقة بسجلات الناخبين على ظهور عمليات منتظمة لإضافة أسماء إليها أو شطب تلك الواردة فيها. وفي محافظة التأميم، ذكرت تقارير المدققين وجود عمليات اقتراع عائلي وإضافات إلى سجلات الناخبين. وفي ديالى، أوقفت عمليات التدقيق بسبب الاعتبارات الأمنية ولم يجر الإبلاغ عن أي شيء مهم. وفي الحلة، لاحظت المدققون وجود أنماط اقتراع مشبوهة في إحدى محطات الاقتراع. وقد ظهرت مشكلات أوسع نطاقاً في بغداد حيث تمّ التدقيق في نتائج ثمانية مكاتب انتخابات في الدوائر الانتخابية (DEOS) بناء على الشكاوى الواردة بشأنها.

على الرغم من جميع هذه المشكلات، تحسّن أداء كوادر الاقتراع بشكل كبير بالمقارنة مع انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول، كمثل حال المفوضية العليا نفسها. وبنتيجة ذلك، أسهم أداءهم الذي يستحق الثناء في زيادة نزاهة انتخابات مجلس النواب العراقي وشفافيتها.

ومن الأمور المهمة للحفاظ على نزاهة الانتخابات في العراق، إيجاد نظام لرصد أداء الكوادر في جميع مراحل العملية الانتخابية وتقييمه. ويجب إدخال نتائج عمليات الرصد والتقييم هذه في برامج التدريب الخاصة بكوادر المفوضية العليا. ويجب أن يسهم هذا التناغم ما بين الرصد والتقييم والتدريب في إدخال تحسينات تدريجية على نوعية الأحداث الانتخابية اللاحقة.

التوصيات الرئيسية للمفوضية العليا مستقبلاً

- 1- تعزيز آليات الرصد والعقاب للتخلص من الانتهاكات المنتظمة التي لاحظها مراقبو الانتخابات وكشفت عنها تقارير التدقيق الصادرة عن المفوضية العليا.
- 2- مراجعة إجراءات الاقتراع الخاصة بالأجهزة الأمنية لمنع إمكانية الاقتراع أكثر من مرة.
- 3- مواصلة تحسين عملية الاتصال والتنسيق بين المقر الرئيسي للمفوضية والموظفين في الميدان و المحافظات، لا سيما في ما يتعلق بنقل المواد اللازمة للاقتراع يوم الانتخابات.
- 4- تنفيذ أنشطة للتخطيط الإستراتيجي بهدف: (أ) مراجعة الدروس المستفادة من انتخابات 30 كانون الثاني، واستفتاء تشرين الأول، وانتخابات كانون الأول وتقييمها، و(ب) تطوير إستراتيجيات لتعزيز نقاط القوة ومعالجة نقاط الضعف.

عدّ الأصوات وجمع النتائج

أفرزت انتخابات مجلس النواب نتائج نهائية مقبولة مع أنها لم تكن مثالية من حيث التنفيذ. ومع أن النظام الانتخابي كان معقداً، لكنه طُبّق بشكل عادل ودقيق.

العدّ الأصلي لأوراق الاقتراع

جرت عملية عدّ الأصوات داخل محطات الاقتراع حيث تمّ الإدلاء بالأصوات. وبدأت عملية العدّ مباشرة بعد انتهاء الاقتراع وأجريت من قبل مسؤولي الاقتراع بتوجيه وإشراف مدير محطة الاقتراع.

وقد تمّ تسجيل جميع المعلومات المتعلقة بعدّ الأصوات (مجموع أوراق الاقتراع في صندوق الاقتراع والأوراق الصحيحة لصالح كل كيان سياسي والأوراق الباطلة والبيضاء)، في استمارة عدّ الأصوات (استمارة رقم 122). بعد ذلك جرى "مفارنة" ما بين عدد أوراق الاقتراع الموجودة وتلك التي تم تلقيها أو نقلها من محطات اقتراع أخرى. وجرى تدوين ذلك بشكل منفصل في استمارة مدير المحطة (الاستمارة رقم 121). بعد ذلك، قام مدير المحطة بتوقيع الاستمارتين وأعلن النتائج النهائية لمحطة الاقتراع لجميع الحاضرين. ثم جرى ختم أوراق الاقتراع ومواد الانتخاب ونقلها إلى المكتب

الانتخابي في المحافظة ومنه إلى المركز الرئيسي للمفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق. واحتفظ كل مدير محطة بنسخة من الاستمارتين 121 و122.

بشكل عام، جرت عملية الاقتراع وعدّ الأصوات على مستوى محطات ومراكز الاقتراع بشكل جيد. وعلى الرغم من ذلك، فإن ما مجموعه 1985 شكوى قد قدمت إلى المفوضية، وصنفت 58 منها على أنها خطيرة كفاية لكي تؤثر على النتيجة النهائية للانتخابات. وقد أفضى التحقيق اللاحق إلى إلغاء نتائج 227 محطة اقتراع، تمثل أقل من 1% من إجمالي عدد المحطات، وبالتالي لم يكن لها أي تأثير يذكر على النتائج النهائية (التي أعلنت في 20 كانون الثاني 2006).

تجميع النتائج على مستوى المحافظات وعلى المستوى الوطني وإعلانها

جرى عدّ الأصوات على المستوى الوطني في مركز الفرز الوطني في المقر الرئيسي للمفوضية العليا في بغداد. وجرى إدخال النتائج من الاستمارات رقم 121 و 122 في قاعدة البيانات في مركز الفرز، إلى جانب المعطيات الواردة من برنامجي الاقتراع خارج البلاد والاقتراع الخاص. وتميّز عمل مركز الفرز الوطني بدرجة عالية من الاحتراف وكفاءة موظفيه العالية.

في 20 كانون الثاني 2005، جرى إصدار النتائج الجزئية غير المصدقة لجميع المحافظات ولبرنامج الاقتراع الخاص. وقد مثلت هذه النتائج تحسناً بالمقارنة مع الأحداث الانتخابية السابقة، إذ جرى إصدار النتائج لجميع المحافظات (بعد استفتاء تشرين الأول 2005 أصدرت نتائج 13 محافظة فقط)، ولأنه جرى للمرة الأولى كذلك إعلان عدد الأوراق البيضاء والأوراق التي جرى إبطالها.

وقد تم تأخير إصدار النتائج النهائية للانتخابات بانتظار نتائج التحقيقات في الشكاوى. ومع أن التحقيق في شكاوى مرحلة ما بعد الانتخابات لم يؤثر بشكل ملموس على نتائج الانتخابات، إلا أن الأمر المثير للجدل تمثل في أن هذه العملية تسببت في تأجيل إصدار النتائج النهائية لمدة 36 يوماً (وهذه مدة أطول بكثير من الأسبوعين اللذين جرى تحديدهما بالنسبة لإصدار النتائج النهائية للانتخابات كانون الثاني 2005).

تقييمات الاقتراع الفردي وإجمالي أوراق الاقتراع الباطلة

تضمنت إجراءات الاقتراع وعدّ الأصوات المعتمدة من قبل المفوضية في انتخابات مجلس النواب على تعريفات واضحة لأنواع أوراق الاقتراع التالفة وغير الصالحة وغير المستخدمة والبيضاء وغير المختومة والباطلة. وكانت الأمثلة المعطاة حول أوراق الاقتراع الباطلة والصحيحة واضحة ومنطقية.

على وجه الإجمال، بلغ نسبة أوراق الاقتراع الباطلة 1.14%، وهو رقم ضئيل جداً ومماثل للرقم الذي تضمنته انتخابات كانون الثاني. كما بلغت نسبة أوراق الاقتراع البيضاء 0.52%. وتوازي هذه الأرقام ما نجده في الديمقراطيات العريقة. وبالتأكيد، فإن نسبة أوراق الاقتراع الباطلة تقل بكثير عما هو سائد في العديد من الديمقراطيات الجديدة، وهو أمر يستحق العراقيون والمفوضية العليا التهنئة عليه.

النظام الانتخابي

وافقت الجمعية الوطنية الانتقالية في أبلول على نظام التمثيل النسبي الذي جرى تطبيقه في انتخابات كانون الأول وجرى تحديد تفاصيله في نظام المفوضية العليا رقم 13\2005. وتضمن النظام الجديد اختلافات عديدة عن نظام التمثيل النسبي الذي استخدم في الانتخابات السابقة.

كانت توجد في انتخابات كانون الثاني 2005 دائرة وطنية واحدة، وبالتالي طريقة واحدة في توزيع المقاعد. أما في انتخابات كانون الأول فقد كان هنالك نوعان من الدوائر، على مستوى المحافظة وعلى المستوى الوطني (تستخدم عبارة "المستوى الوطني" هنا للإشارة إلى المقاعد التعويضية والمقاعد الوطنية في آن معاً). وجرى توزيع معظم هذه المقاعد (230 مقعداً) على مستوى المحافظات على أساس نظام HARE وأعلى باقي، وتراوح عدد المقاعد بين 59 لمحافظة بغداد و5 لمحافظة المثنى (راجع النتائج الكاملة في الملحق رقم 3). وتمّ تحديد عدد المقاعد لكل من المحافظات الـ 18 استناداً إلى عدد ناخبها المسجلين وفقاً لسجل الناخبين الذي جرى إعداده لانتخابات كانون الثاني 2005. وبالتالي كان من المرجح حصول بعض التحيز، وذلك يعود ببساطة إلى أن عمر هذه الأرقام يقارب السنة، ولا تعكس بالتالي التغيرات التي أدخلها تحديث سجل الناخبين في آب 2005.

أما المقاعد الـ 45 المتبقية، فقد تم توزيعها على المستوى الوطني وفقاً لحسابات مختلفة، بهدف تحسين النسبية عموماً، عبر التقليل من الفوارق في نسب المشاركة، مع أن هذا الأمر لم يحقق سوى نجاح جزئي. وكان هناك نوعان من المقاعد على المستوى الوطني، المقاعد التعويضية والمقاعد الوطنية. بشكل أساسي، كان الهدف من المقاعد التعويضية تمكين الكيانات السياسية التي حصلت على حصة مقبولة من الأصوات على مستوى البلاد، لكنها لم تحصل على العدد الكافي من الأصوات للفوز بمقعد في أية محافظة. وعلى العكس من ذلك، خصصت المقاعد الوطنية لتحسين النسبية بالنسبة لتوزيع المقاعد والتصويت بشكل عام ولأصوات الكيانات التي لم تحصل على مقاعد في المحافظات.

الحّد المطلوب للحصول على مقعد تعويضي هو إجمالي الأصوات مقسوماً على العدد الإجمالي للمقاعد (أي 0,36% من إجمالي عدد الأصوات). وفي الواقع، جرى إعطاء مقعد واحد بهذه الطريقة لقائمة الراقدين والتي فازت بـ 0,39% من إجمالي أصوات المقترعين.

وجرى توزيع الـ 44 مقعداً المتبقية كمقاعد وطنية على 11 كيان سياسي استناداً إلى نظام كوتا HARE ونظام أكبر البقايا على نحو ما جرى بالنسبة لمقاعد المحافظات. ولم يكن مفاجئاً والحال كذلك، أن تفشل أصغر خمس كيانات من الكيانات الإحدى عشر في الحصول على أي مقعد وطني.

وبفضل هذا النظام الانتخابي المتعدد المراحل، فاز الائتلاف العراقي الموحد بحصة أكبر من مقاعد المحافظات تفوق ما حصل عليه من أصوات، بسبب الأصوات العديدة الضائعة في كل محافظة (الملحق رقم 4). وعلى العكس من ذلك، فاز ثاني أقوى كيان سياسي، التجمع الكردستاني، بعدد أقل من مقاعد المحافظات بالمقارنة مع حصته من الأصوات. والسبب في ذلك يعود إلى ارتفاع نسبة المشاركة في المناطق الكردية، وواقع أن عدد المقاعد المخصصة لكل محافظة ليس مرتبطاً بنسبة المشاركة.

وبشكل إجمالي توزعت 4,83% من الأصوات على 201 كيان سياسي فشلت في الفوز بأي مقعد. وتعتبر هذه النسبة تقدماً بسيطاً بالمقارنة مع انتخابات كانون الثاني، حيث أهدرت آنذاك 5,26% من الأصوات التي وزعت على الكيانات السياسية التي فشلت في الفوز بأي مقعد.

مصادقية النتائج

منذ البداية كانت مصادقية هذه الانتخابات موضع تشكيك من قبل العديد من الكيانات السياسية التي تجتمع معظمها في تحالف مرام، وكلمة مرام هي اختصار لـ "مؤتمر رفض الانتخابات المزورة". وتتألف النواة الصلبة لتحالف مؤلف من جبهة التوافق العراقي والجبهة العراقية (المجلس) للحوار الوطني والقائمة الوطنية العراقية برئاسة رئيس الوزراء الأسبق إياد علاوي. ولم تحقق هذه الأحزاب النتائج التي كانت تصبو إليها. وتمثل الأمر الأكثر إثارة للجدل في اتهام مرام للمفوضية بأنها متواطئة وفي النهاية مسؤولة عن تزوير الانتخابات.

لا يوجد أي دليل يشير ضمناً إلى أن المفوضية كمؤسسة تورطت في عمليات تزوير منظم. بالتأكيد قام بعض الموظفين والمشرفين على بعض محطات الاقتراع بممارسة ضغوط و/أو إظهار الانحياز. لكن ذلك تم من دون إذن من المفوضية، وحينما ضبط هؤلاء المخالفون جرت معاقبتهم. وبالفعل، لاحظت المفوضية أن الشكاوى من وجود عمليات تزوير منظم بدأت بالظهور قبل يوم الانتخابات، وربما يكون الهدف منها إيجاد تبريرات مسبقة للنتائج الهزيلة التي حققتها هذه الأحزاب.

رغم ذلك، هنالك جانبان إجماليان يدعوان للقلق في ما يتعلق بعدالة هذه الانتخابات. الأول يتمثل في أن الانحياز من قبل المسؤولين لم يكن عشوائياً، بل كان باستمرار لصالح الكيان المسيطر في الدولة. فإذا نظر المرء إلى تقرير منظمة تموز حول الانتخابات، فإنه سيجد أن معظم الموظفين في مراكز الاقتراع كانوا يدينون بالولاء لإحدى اللوائح الانتخابية، وفي الأغلب للقائمة 555، وبدرجة أقل للقائمة 618. فتقارير المنظمة التي اشتملت على روايات متعددة لحوادث تلاعب وترهيب (كالقيام بتأشير أوراق الاقتراع غير المؤشرة، والتصويت لأكثر من مرة، وحرمان الناخبين من أوراق الاقتراع، والضغط على الناخبين)، فضلاً عن تقاريرها حول الحملات الانتخابية غير القانونية خارج محطات الاقتراع بل حتى داخلها، أشارت باستمرار إلى أن هذه الأعمال كانت تتم لمصلحة القائمة 555 أو القائمة 618 (وغالباً لمصلحة الأولى).

كانت هناك أعمال تزوير وترهيب مشابهة في الشمال، حيث ذكرت تقارير أن التحالف الكردستاني (التجمع) وصفوا من لا يعترف بالتصويت لهم بأنه "خائن". وفي خضم الاستعدادات للانتخابات، تم حرق ونهب مكاتب تابعة للاتحاد الإسلامي الكردستاني المعارض، كما قتل وجرح عدد من أعضاء الحزب (ومن بينهم مسؤول بارز).

أما الجانب الثاني المقلق فيتمثل في الطبيعة غير المتوازنة لنتائج الانتخابات. فقد حصلت كبرى الكيانات في نصف المحافظات على 80 أو حتى 90% من الأصوات (بلغ متوسط القيمة 79,1%). وعندما يفوز حزب يمثل هذه الأرقام، فإن ذلك يثير الشك عادة لدى المرء. وترتبط الشكوك هنا أيضاً بالنسبة المرتفعة للمشاركة في بعض المحافظات. لكن كما ذكر سابقاً، فإن توزيع المقاعد على مستوى المحافظات ساهم في التخفيف من نتائج نسب المشاركة المرتفعة.

وفي سياق أكثر شمولاً، يمكن وصف الانتخابات في العراق بأنها غير مثالية، لكنها كانت جيدة جداً وعكست عموماً الرغبات الحقيقية للناخبين، على الرغم من الحاجة إلى إدخال الكثير من التحسينات عليها.

التوصيات الرئيسية للمفوضية العليا مستقبلاً:

- 1- دراسة إمكانية السماح للمعتقلين، ومرضى المستشفيات، وقوى الأمن باستخدام ورقة اقتراع المحافظات حيث مكان إقامتهم الرسمي. ويجب حصر استعمال ورقة الاقتراع الوطنية بالناخبين في خارج البلاد فقط.
- 2- إعداد سجل محدث للناخبين تمهيداً لأي توزيع جديد للمقاعد على المحافظات.
- 3- إعداد تقرير قانوني رسمي مكتوب حول النتائج وتقديمه لمجلس النواب. وهذا سيساعد على ضمان الشفافية وسيكون مصدراً مهماً للاستفسارات اللاحقة والانتخابات في المستقبل.

عملية معالجة الشكاوى

شهدت انتخابات كانون الأول تحسناً مهماً لبعض جوانب عملية معالجة الشكاوى. والأهم مما سبق هو أن درجة الشفافية في المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق أسهمت في زيادة شرعية عملية معالجة الشكاوى والنظام الانتخابي نفسه.

كيفية توزيع السلطات

هناك خطوط واضحة فاصلة بين الأنظمة والتعليمات من حيث الاختصاص. غير أنه في حالة الشكاوى ضد الإدارة الانتخابية، فإن تناقض الأنظمة (نظاما المفوضية رقم 1\2004 و 15\2005) أوجدا نوعاً من الغموض.

إجراءات تقديم الشكاوى

كان عدد الشكاوى المقدمة خلال انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول منخفضاً (430 في كانون الثاني و158 في تشرين الأول). مع ذلك حافظت المفوضية العليا على العقبات القائمة، وفي مجالات معينة ضاعفت هذه العقبات في وجه تقديم الشكاوى بشأن انتخابات كانون الأول. ومن بين القيود، كان هناك:

- شرط التوقيع على الشكاوى من قبل شاهد عليها وشمول عنوان الشاهد ومعلومات الاتصال به. وفي البيئة غير الأمانة في العراق، أثنت هذه الشروط الناس عن تقديم الشكاوى.
- شرط توقيع استمارة الشكاوى من قبل مدير محطة الاقتراع أو منسق مركز الاقتراع، مما أدى إلى عدم تقديم العديد من الشكاوى (لا سيما تلك الموجهة ضد مسؤولي الاقتراع).
- نشر إرشادات غير دقيقة بشأن الشكاوى، مما أعطى الانطباع بأن الشكاوى سوف ترفض إن لم تشمل على اسم المخالف المزعوم ومعلومات الاتصال به.
- الإخفاق في إيصال المعلومات الدقيقة إلى الجمهور بشأن الضوابط الموضوعية لحماية هوية الشاكين.
- قصر المهل الزمنية المحددة لتقديم الشكاوى والتي تعطي لمن شهد مخالفة ثلاثة أيام فقط لتقديم الشكاوى بعد حصول المخالفة المزعومة.

وعلى الرغم من هذه العقبات، قامت المفوضية العليا بتسجيل ما مجموعه 1985 شكاوى. وبما أن وجود عملية معالجة شكاوى غير مقيّدة تعتبر آلية أساسية لإصدار الأحكام اللازمة بشأن التظلمات الانتخابية، وكشف التزوير، وبناء شرعية العملية الانتخابية، فقد كان وجود هذه العوائق أمراً مؤسفاً.

جرى تصنيف 58 من هذه الشكاوى فقط على أنها "حمرات"، أي خطيرة بما يكفي لأن تؤثر في نتيجة الانتخابات. وهذه الشكاوى "الحمرات" خضعت للتحقق الملائم وتمت تسويتها، الأمر الذي أدى في معظم الأحيان إلى إلغاء نتائج محطة اقتراع وأو معاقبة المسؤولين عنها. إضافة لذلك، كان الإجراء المعياري المتبع من جانب المفوضية العليا هو التحقيق في أي صندوق اقتراع يضم أكثر من 600 ورقة اقتراع، مما يعني وجود نسبة مشاركة تفوق الـ 100% (عموماً، كان لدى محطة الاقتراع حوالي 500 ناخب مسجل). وقد عملت المفوضية على إبطال النتائج في 33 مركز اقتراع و227 محطة اقتراع (أغلبها في بغداد). ولسوء الحظ، لم يكن هناك أي إجراء لإعادة الاقتراع في المحطات المعنية، وعليه، ألغى أيضاً عدد من الأصوات التي يفترض أنها سليمة فقط لأنه تم الإدلاء بها في هذه المحطات.

الإجراءات الخاصة بالتعامل مع شكاوى الاقتراع والتحقيق فيها

كانت الإجراءات المكتوبة ملائمة، باستثناء تلك المتعلقة بالتبليغ (لم يكن هناك أي شرط لتبليغ الشاكين والمشتكى عليهم بإمكانية تقديم شكوى، والمهل القانونية أو الإجراءات اللازمة لذلك)، والحق في الحصول على المعلومات (حيث تبرز الحاجة إلى توضيح الإجراءات الضرورية لإعلان محتوى ملفات الشكاوى). غير أنه وجد تطور واحد يستحق الذكر هنا وهو إجراءات النقل والتخزين بالمقارنة مع الانتخابات السابقة: فقد جرى وضع الشكاوى المقدمة في محطة الاقتراع في حقيبة خاصة لا يمكن العبث بها، في حين أنها كانت توضع في السابق في مغلقات عادية. أما في مراكز الاقتراع الخاص، فقد جرى وضع الشكاوى في صندوق الاقتراع.

غير أن ثغرات رئيسية ظهرت في تطبيق إجراءات التعامل مع الشكاوى والتحقيق فيها، وأكثرها خطورة هو استخدام معايير مثيرة للجدل لتحديد القضايا ذات الأولوية للتحقيق فيها وإصدار الأحكام اللازمة بشأنها، والتطبيق غير المتوافق لهذه المعايير، والتوثيق الضعيف، وضعف التكامل بين عملية الشكاوى وآليات مكافحة التزوير الأخرى. ويعود القسم الأكبر من هذه الثغرات إلى النقص الكبير في أعداد الموظفين في مكتب الشكاوى.

فض النزاعات وصلاحيات الإنفاذ

وفرت الأنظمة والتعليمات للسلطات الانتخابية الصلاحيات المناسبة على الرغم من وجود غموض بشأن ما إذا كان بالإمكان معاقبة الكيانات السياسية بسبب المخالفات التي يرتكبها صغار الأعضاء فيها، وعدم تحديد الظروف التي تفرض إعادة إجراء الانتخابات في محطات اقتراع عرفت التزوير أو التهريب.

في الممارسة، فرض مجلس المفوضين في المفوضية العليا مجموعة من العقوبات والإجراءات بما فيها إلغاء نتائج 227 محطة اقتراع. لكن بسبب عدم توافر القدرات اللازمة للتحقيق لدى المفوضية العليا، لم يتم في الغالب تحديد هوية متهمي قانون الانتخابات، فأفلتوا أيضاً من العقوبات. وبالمقارنة مع عدد الشكاوى المقبولة (وفقاً لقرار مجلس المفوضين)، فإن عدد العقوبات المطبقة على الأفراد والكيانات يعتبر صغيراً، وبشكل خاص بالنسبة للمخالفات المتعلقة بالحملة الانتخابية.

كانت عملية الفصل في الشكاوى أكثر علانية وشفافية في انتخابات كانون الأول مما كان عليه الحال في انتخابات كانون الثاني واستفتاء تشرين الأول. فبعد أن رفضت كيانات سياسية عديدة النتائج الجزئية التي أعلنتها المفوضية العليا في 20 كانون الأول 2005، دعت المفوضية فريقاً من خبراء البعثة الدولية للانتخابات العراقية لتقييم مرحلة ما بعد الانتخابات، مع التركيز على عملية معالجة الشكاوى، ولقي الفريق تعاوناً كاملاً من قبل المفوضية.

إجراءات الطعن أو الاستئناف

كانت هذه الإجراءات ملائمة، لكنها لم تخضع للاختبار. فإلى حين كتابة هذا التقرير لم تقدم سوى ثلاثة ائتلافات طلبات استئناف. ومع أنه من المشجع رؤية الكيانات السياسية تستخدم الوسائل الدستورية لمعالجة تظلماتها، يتوجب الانتظار لمعرفة ما إذا كانت عملية الاستئناف تعمل كما يجب أم لا.

الحيادية

لم يظهر مجلس المفوضين أي تحيز أثناء الفصل في الشكاوى التي اعتبرها خطيرة. غير أن المجلس افتقر إلى القدرة على معالجة الشكاوى بفعالية أو إنصاف بسبب العدد الضخم من الشكاوى التي تلقاها، وكثيراً ما اضطر إلى اتخاذ قرارات من دون أن تكون لديه الأدلة الكافية. وهذا النقص في القدرات ظهر بوضوح وحدة في مكتب الشكاوى الذي عانى من نقص شديد في عدد الموظفين ومن تدني مستوى تدريبهم. وبنتيجة ذلك، ظهرت مشكلات خطيرة على صعيد كيفية تحديد الشكاوى ذات الأولوية، وكيفية إجراء التحقيقات وتوثيقها، وكيفية دمج عملية الشكاوى مع آليات مكافحة التزوير الأخرى.

التوقيت المناسب

تم التعامل مع الـ 58 شكوى "حمراء" وتم اتخاذ القرار المناسب بشأنها في التوقيت المطلوب. غير أنه وبسبب عدم وجود الكوادر الملائمة في مكتب الشكاوى، كان تحديد أولوية الشكاوى أمراً اعتباطياً بعض الشيء. وإلى حين كتابة هذا التقرير لم تكن قد أرسلت بعد العديد من التبليغات التي كتبت بشأن العديد من الشكاوى، ولم يتم البت في العديد من الشكاوى بعد.

التوصيات الرئيسية للمفوضية:

- 1- نشر معلومات واضحة ومتמاسة ودقيقة بشأن إجراءات تقديم الشكاوى، والمعلومات المطلوبة لإجراء التحقيقات اللازمة، والمهل القانونية لتقديم الشكاوى، والإجراءات المتخذة لحماية هوية الشاكين، وتعميم هذه المعلومات على نطاق واسع.
- 2- تخفيف العوائق أمام تقديم الشكاوى عبر:
 - أ- إلغاء الشرط الذي ينص أن تتضمن الشكاوى اسم المخالف المزعوم، وعنوانه، ومعلومات الاتصال الخاصة به.
 - ب- تمديد الفترة المخصصة لتقديم الشكاوى.
 - ج- إعادة تصميم استمارة الشكاوى بحيث تنص صراحة على أنه لا حاجة لتقديم الشكاوى على تلك الاستمارة، وليست بحاجة لأن تحمل توقيع مسؤول محطة الاقتراع، ولا يجب حتى تقديمها في محطة أو مركز الاقتراع، و
 - د- شمول مجموعات المجتمع المدني في تيسير عملية الشكاوى.
- 3- زيادة قدرة المفوضية على معالجة الشكاوى بشكل كفؤ، والتحقق فيها بشكل مناسب، وإصدار الأحكام الخاصة بها بشكل عادل عبر:
 - أ- زيادة عدد العاملين المؤهلين للتحقيق في الشكاوى.
 - ب- تكثيف عملية تدريب الموظفين والتي يجب أن تبدأ قبل يوم الانتخابات بوقت طويل.
 - ج- مراجعة المعايير المستخدمة لتحديد أولويات الشكاوى، وتحديد إجراءات متشددة بحيث يجري تطبيق المعايير بشكل ثابت ومتماسك، و
 - د- زيادة تدفق المعلومات المطلوبة للفصل في الشكاوى من جميع المصادر المتاحة ودمجها، ومن ضمنها عمليات التدقيق اللاحقة على الانتخابات، وتقارير التفتيش الميداني، وتقارير مجموعات المراقبين.
- 4- تعزيز شفافية عملية الشكاوى وشرعيتها عبر:
 - أ- جعل المعلومات غير الشخصية المتعلقة بالشكاوى متاحة للمراقبين وغيرهم من الأطراف المعنيين.
 - ب- التشدد في توثيق التحقيقات التي يتم إجراؤها في الشكاوى، والمداولات، والقرارات التي يتم اتخاذها.
 - ج- توضيح الأنظمة الخاصة بمعالجة الشكاوى المقدمة ضد إدارة الانتخابات، و
 - د- شمول المعلومات المتعلقة بعملية الطعون في جميع رسائل التبليغ.

التوصية الرئيسية لمجلس النواب العراقي:

1. إعداد تشريع واضح يسمح بإعادة إجراء الانتخابات ويحدد الشروط التي يمكن فيها اللجوء إلى مثل هذا الإجراء كعلاج لمحطات اقتراع معينة أدى التزوير والانتهاكات فيها أو أي ظروف أخرى إلى تشويه نتائج الانتخابات بشكل خطير مما أدى إلى إلغاء نتائج تلك المراكز.

الخلاصة

تركز تقييمات انتخابات 15 كانون الأول 2005 على تزايد الاحتراف والقدرة الإدارية للمفوضية العليا وموظفيها، والارتفاع الكبير في مستوى مشاركة الناخبين، وعلى تعاظم شموليتها على الرغم من التحديات اللوجستية والأمنية الضخمة. وبقيت المفوضية العليا هيئة مستقلة لإدارة الانتخابات بفعالية على الرغم من المخاطر الجسيمة التي يتحملها أعضاؤها والضغط السياسي التي يتعرضون لها. واستمر تطور قدرات المفوضية في مجال التخطيط والتنظيم كما ونوعاً، في حين كان الإطار القانوني الذي جرت الانتخابات في ظلّه متوافقاً إجمالاً مع المعايير الديموقراطية الدولية.

تشمل المجالات التي يمكن تطويرها على المدى القصير استعداداً لأحداث انتخابية مستقبلاً ما يلي: مراجعة هيكلية المفوضية العليا وآلية إدارتها، تيسير عملية الشكاوى، مراجعة سجل الناخبين وتحسينه، تعزيز دور المجتمع المدني في إعلام الناخبين وتنقيفهم، ضمان وجود قدرة مستقلة لرصد وسائل الإعلام، مراجعة شروط الترشيح، وتحسين التواصل ما بين المقر الرئيسي للمفوضية ومكاتبها في الميدان. أما على المدى المتوسط، فإن مجالات التطوير تشمل: تعزيز أنظمة المفوضية العليا، وإقرار تشريع بشأن تمويل الحملات الانتخابية ونفقاتها يتوافق مع المعايير الدولية، وإقرار قانون بشأن الانتهاكات الانتخابية بالتوازي مع تشكيل هيئة منفصلة وذات صلاحيات قانونية للتحقيق في الانتهاكات ومعاينة الكيانات السياسية والمرشحين.

ترى البعثة الدولية للانتخابات العراقية أن المفوضية العليا المستقلة للانتخابات في العراق قد حضرت وأجرت انتخابات تتوافق عموماً مع المعايير المعترف بها لقوانين الانتخابات والتخطيط والاستعدادات الانتخابية. فقد استندت انتخابات كانون الأول على الخبرات التي تراكمت من خلال الحدين الانتخابيين السابقين، وما زالت توجد نواحي كثيرة فيها يمكن تطويرها ولا سيما على صعيد إدارة الانتخابات وتعزيز المؤسسات الديمقراطية المرتبطة بها. وقد صيغت التوصيات الواردة في هذا التقرير من أجل تعزيز قدرات المفوضية العليا ومساعدتها على الاستعداد للحدث الانتخابي المقبل في العراق.

الملحق رقم 1: التشريعات، والقوانين، والأنظمة والقواعد الخاصة بإجراء الاستفتاء وانتخابات مجلس النواب

- نظام المفوضية العليا رقم 1-2005 بشأن تسجيل الناخبين
- نظام المفوضية العليا رقم 2-2005 بشأن الاستفتاء ومراقبي الانتخابات
- نظام المفوضية العليا رقم 3-2005 بشأن مندوبي الكيانات السياسية
- نظام المفوضية العليا رقم 4-2005 بشأن العرض وفترة الطعون
- نظام المفوضية العليا رقم 5-2005 بشأن فض الشكاوى والنزاعات الخاصة بالانتخابات والاستفتاء
- نظام المفوضية العليا رقم 6-2005 بشأن اعتماد الكيانات السياسية
- نظام المفوضية العليا رقم 7-2005 بشأن الاقتراع وعدّ الأصوات
- نظام المفوضية العليا رقم 8-2005 بشأن الحملات الانتخابية وحملات الاستفتاء
- نظام المفوضية العليا رقم 9-2005 بشأن اعتماد لوائح المرشحين
- نظام المفوضية العليا رقم 10-2005 بشأن الإعلام
- نظام المفوضية العليا رقم 11-2005 بشأن المخالفات الانتخابية ومخالفات الاستفتاء
- نظام المفوضية العليا رقم 12-2005 بشأن نتائج الاستفتاء
- نظام المفوضية العليا رقم 13-2005 بشأن توزيع المقاعد
- نظام المفوضية العليا رقم 14-2005 بشأن التسجيل والاقتراع خارج البلاد
- قانون الانتخابات
- تقديم القانون الانتخابي
- الدستور
- التعديلات الدستورية
- مدونة السلوك الخاصة بالإعلام أثناء الانتخابات
- مدونة السلوك الخاصة بالمراقبين
- مدونة السلوك الخاصة بمندوبي الكيانات السياسية
- مدونة السلوك الخاصة بالكيانات السياسية

الملحق رقم (2): مشاركة الناخبين حسب المحافظات

المحافظة	الناخبون المسجلون	عدد المشاركين	النسبة المئوية للمشاركة %
الأنبار	677821	585429	86,4
بابل	747588	593828	79,4
بغداد	3857499	2702541	70,1
البصرة	1096749	813758	74,2
ديالى	707598	529755	74,9
دهوك	458924	422218	92,0
أربيل	870026	828810	95,3
كربلاء	439764	309771	70,4
ميسان	441168	323250	73,3
المنجى	315842	208662	66,1
النجف	529890	385533	72,8
نينوى	1343381	942514	70,2
القادسية	524073	338925	64,7
صلاح الدين	564607	555755	98,4
السليمانية	961786	809759	84,2
التأميم	691581	595425	86,1
ذي قار	818939	588415	71,9
واسط	521466	354563	68,0
المجموع	15568702	11888911	76,4

الملحق رقم (3): انتخابات مجلس النواب العراقي، آثار النظام الانتخابي حسب المحافظة

المحافظة	إجمالي المقاعد	الناخبون المسجلون		الكيانات المنتخبة
		لكل مقعد	الأصوات السليمة لكل مقعد	
الأنبار	9	75313	64408	2
بابل	11	67963	53067	3
بغداد	59	65381	44778	7
البصرة	16	68547	50170	3
دهوك	7	65561	59707	2
ديالى	10	70760	51961	5
أربيل	13	66925	62797	2
كربلاء	6	73294	50882	2
كركوك	9	76842	65070	5
ميسان	7	63024	45825	2
المتن	5	63168	41158	1
النجف	8	66236	47460	2
نينوى	19	70704	48555	7
القادسية	8	65509	41874	2
صلاح الدين	8	70576	67810	5
السليمانية	15	64119	53302	2
ذي قار	12	68245	48552	2
واسط	8	65183	43831	2
العراق ككل	230	67690	50834	11

الملحق رقم (4): انتخابات مجلس النواب العراقي، خلاصة المقاعد والأصوات

الكيانات السياسية الفائزة بمقاعد	إجمالي المقاعد	مقاعد			إجمالي المقاعد	إجمالي المقاعد
		الحكومة %	مقاعد تعويضية	مقاعد قطرية		
الائتلاف العراقي الموحد (555)	41,19	109	47,39	0	19	46,55
التجمع الكردستاني (730)	21,67	43	18,70	0	10	19,27
جبهة التوافق العراقي (618)	15,09	37	16,09	0	7	16,00
القائمة العراقية الموحدة (731)	8,02	21	9,13	0	4	9,09
جبهة الحوار الوطني العراقي (667)	4,10	9	3,91	0	2	4,00
الاتحاد الإسلامي الكردستاني (561)	1,29	4	1,74	0	1	1,82

التقدميون (631)	1,19	1	0,43	0	1	2	0,73
تجمع التحرير/المصالحة (516)	1,07	3	1,30	0	0	3	1,09
جبهة التركمان العراقيين (630)	0,72	1	0,43	0	0	1	0,36
قائمة الرافدين (740)	0,39	0	0,00	1	0	1	0,36
قائمة مثال الأوسى للامة العراقية (620)	0,26	1	0,43	0	0	1	0,36
حركة اليزيدية (668)	0,18	1	0,43	0	0	1	0,36
الإجمالي	95,17	230		1	44	275	

كبر الكيانات السياسية التي لم تفز بمقاعد

المؤتمر الوطني العراقي (569)	0,28
حزب الولاء الإسلامي (758)	0,23
صحيفة لنا الغد (788)	0,22
التحالف الإسلامي (549)	0,19